

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES**



**TESIS DOCTORAL**

**La ampliación de la Unión Europea en los Balcanes  
Occidentales. Una nueva experiencia de adhesión; des-  
balcanizando, regionalizando e integrando el sureste de  
Europa**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Taulant Hasa**

DIRECTOR

**Francisco Aldecoa Luzarraga**

**Madrid, 2018**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales



La ampliación de la Unión Europea en los Balcanes  
Occidentales. Una nueva experiencia de adhesión; des-  
balcanizando, regionalizando e integrando el sureste de  
Europa

Memoria para optar al grado de doctor

Presentado por

Taulant Hasa

Bajo la dirección del profesor doctor

Francisco Aldecoa Luzarraga

Madrid, 2017

# UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales



La ampliación de la Unión Europea en los Balcanes Occidentales.  
Una nueva experiencia de adhesión; des-balcanizando,  
regionalizando e integrando el sudeste de Europa

*Tesis Doctoral: Madrid marzo 2017*

*Taulant Hasa*

Director de la tesis doctoral profesor doctor, Francisco Aldecoa  
Luzarraga Catedrático de Relaciones Internacionales Universidad  
Complutense Madrid

*Dedicado a mi padre*

## Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer al director de esta tesis doctoral, profesor doctor Francisco Aldecoa que fue quien me transmitió a mí los primeros conocimientos sobre la UE y cultivo la pasión para estudiar más allá el proceso de la integración europea parte del camino histórico de Europa a partir de la segunda mitad del siglo XX. Aunque haya sido una de las políticas más contradictorias en los tiempos de crisis, marcado por altos dosis de escepticismo, profesor Aldecoa ha podido demostrar una visión positivo sobre el futuro de la UE siendo uno de los académicos más optimistas sobre la integración europea y con una constancia académica lleno de argumentos pluridisciplinares sobre los motivos porque los BO deberían ser parte de la UE. Sus consejos en el objeto de estudio y el seguimiento paulatinamente de mi trabajo desde 2013 han guiado éste trabajo hacia conocimientos solidos sobre el tema de investigación y han aportado conocimientos en el método de investigación.

El segundo agradecimiento va para el Director de la Catedra Jean Monet en la facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense y el ex Presidente del Parlamento Europeo José María Gil Robles, quien ha caminado junto con la integración europea a lo largo de su vida, con lo cual sus consejos y charlas sobre la trayectoria de la UE y su visión sobre los desafíos de Europa en el futuro, han sido parte substancial de las reflexiones sobre éste trabajo. La catedra Jean Monnet es un valor añadido a los conocimientos y los desafíos de la UE y el profesor Gil-Robles ha aportado bastantes ideas en mi trabajo sobre la ampliación de la UE, ya que él fue una persona clave en la ampliación de 2007 con Bulgaria y Rumania.

Éste trabajo ha cogido una dimensión más internacional que ha servido a entender mejor los valores de la UE fuera del viejo continente. Por esto tengo que agradecer la experiencia en los EE.UU., la *Universidad George Washington*, la *escuela sobre Estudios Internacionales Elliot*, el *Centro sobre EURASIA* y su director *Peter Rollberg* por su invitación y la experiencia acumulada en uno de los centros más prestigiosos del mundo sobre los estudios internacionales. Mi estancia en éste centro como “Visiting Scholar”, por 9 meses ha sido muy fructífera y me ha ayudado ver el proceso de la integración europea desde otra perspectiva.

Durante la estancia en los EE.UU. la acogida por casi dos años como investigador visitante en el centro prestigioso, *BMW Center, for German and European studies en la escuela Walsh sobre Servicio Exterior en la Universidad de Georgetown*, dio un impulso cualitativo a éste trabajo. El director de éste centro Jeff Anderson ha sido una persona clave en éste proceso. Los conocimientos adquiridos en éste centro, de las más activas en los EE.UU., sobre la integración europea, aclararon mis ideas sobre una visión estratégica de la UE en el mundo y en la estabilidad de Europa.

La experiencia en estas dos universidades americanas y el seguimiento de decenas de conferencias en Washington DC sobre la UE y la integración europea ayudo entender más sobre los desafíos de la UE y el impacto de la crisis económica en la zona euro y como esto afectaba el proceso de integración de cuyos partes son también los BO. Éste trabajo ha sido un proceso difícil debido a un estudio multidisciplinar, que incluye varios actores y que trata un proceso vivo y contradictorio a veces como es la política de ampliación en los BO. Éste trabajo a pesar de mis años de dedicación se les agradece también a éstos profesores y centros de estudios, quienes con su ayuda y consejos han sido “coautores” de esta tesis.

## ÍNDICE

Resumen .....	15
Summary.....	17
1. Introducción .....	20
1.1 Revisión de los antecedentes históricos.....	29
1.1.1 El concepto de balcanización .....	33
1.2. Relevancia del tema y el objeto del estudio.....	37
1.3 Preguntas e hipótesis de la investigación.....	44
1.4 Marco geográfico, étnico y temporal del estudio .....	48
1.5 Estructura del trabajo .....	49
1.6 Metodología y fuentes .....	50
1.7 Teorías de la Integración Europea .....	52
1.7.1 Neo Regionalismo .....	57
1.7.2 Desde el <i>veberianismo</i> hacia <i>européismo</i> .....	61
1.7.3 Condicionalidad, la imposición de la política de la UE .....	65
1.7.4 Las facetas de europeización.....	68
1.7.5 La europeización de la ampliación.....	71
1.8 Conceptualización de la seguridad común europea .....	73
1.8.1 La institucionalización de la seguridad europea: Hacia un ejército común ...	76
1.9 El “arte” de la implementación .....	78
2. El modelo de la Gobernanza Europea y la ampliación en los BO.....	82
2.1 Conceptualización de la gobernanza de la UE.....	83
2.2 “Libro blanco” de la gobernanza .....	85
2.3 Proceso de ampliación, marco técnico.....	87
2.4 Prevención de conflictos, el primer impacto .....	88
2.5 Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) .....	89
2.6 Proceso de Pre-adhesión .....	91
2.7 Proceso de Adhesión.....	92
2.7.1 Motivos de la UE, en el proceso de ampliación .....	95
2.7.2 Motivos de los BO.....	97
Parte II: Los primeros efectos de la relación EU-BO; la integración como “herramienta” de estabilidad .....	100
3.1 Introducción .....	100
3.2 Prevención de Conflicto; el primer desafío de la UE en los Balcanes .....	103
3.2.1 El Pacto de la Estabilidad para sudeste de Europa.....	105

3.2.2 El proceso de estabilización y asociación .....	107
3.2.3 El papel de la PESC en la estabilidad de BO .....	110
3.2. 4 La estrategia de la UE en prevención de conflictos .....	116
3.3 El caso de Kosovo.....	118
3.3.1 El plan Ahtisaari.....	121
3.3.2 La misión de EULEX en Kosovo.....	124
3.4 La necesidad de estabilizar los Balcanes; punto de partida de la asociación con la UE .....	126
3.5 Las cuestiones de las minorías en los BO .....	128
3.5.1 Características de la multiétnicidad en BO .....	132
3.5.2 Multicultural o multiétnico.....	134
3.5.3. Los marcos constitucionales.....	137
3.5.4 La aportación de la UE en la convivencia étnica .....	141
3.5.5. La sociedad multiétnica en la región.....	145
3.5.6 Desde multiétnico hacia interétnico .....	149
3.6 El caso de Bosnia: “Etnias Versus Estado” .....	152
3.6.1 El caso Sejdic- Finci; el paradigma de BiH .....	154
3.6.2 La complejidad institucional del BiH.....	159
3.7 El caso de Macedonia; comercializando etnicidad .....	164
3.7.1 El conflicto del nombre con Grecia.....	168
3.7.2 VMRO-DPMNE la inspiración del nacionalismo en Macedonia .....	175
3.8 Conclusión .....	179
IV: La cooperación regional y los desafíos de la seguridad en BO: Los pilares de la integración europea.....	182
4.1 Introducción .....	182
4.2 Panorama general de la cooperación .....	184
4.2.1 El Impacto de CEFTA en la cooperación regional .....	186
4.2.2 Consejo de Cooperación Regional .....	190
4.2.3 La cooperación sectorial; la fusión entre CEFTA y CCR.....	194
4.3 Otras iniciativas regionales .....	197
4.4 El impacto de la política de ampliación en la cooperación.....	199
4.5 El dilema de seguridad en los BO .....	202
4.5.1 El concepto de la seguridad en BO .....	204
4.5.2 La OTAN en Kosovo .....	206
4.5.3 La seguridad en Kosovo .....	209
4.5.4 La misión Althea en Bosnia .....	212



4.5.5 Carta de Adriático .....	215
4.5.6 La ampliación de la OTAN, <i>desmilitarizando</i> la política de seguridad .....	217
4.5.7. El intento del golpe de estado en Montenegro .....	223
4.6 El papel de la OSCE, como factor preventivo .....	230
4.7 El papel de los EE.UU. ....	232
4.8 El papel de la PESC en materia de seguridad en BO.....	234
4.9 Conclusión .....	236
Parte III: El marco técnico de la relación UE –BO .....	240
V: El proceso de Estabilización e asociación y la asistencia CARDS .....	241
5.1 Introducción .....	241
5.2 Estabilización; la primera fase de la integración .....	243
5.2.1 Los efectos de la política comercial .....	245
5.3 Integración e europeización .....	247
5.4 Los acuerdos de Estabilización y Asociación .....	250
5.4.1 El proceso de Estabilización y Asociación .....	253
5.4.2 Los efectos del PEA y AEA .....	254
5.5. Programa CARDS 2000-2006; la ayuda financiera correspondiente a la estabilización .....	255
5.5.1 Montenegro .....	258
5.5.2 Serbia.....	261
5.5.3 Bosnia y Herzegovina .....	266
5.5.3 Kosovo .....	270
5.5.4 Albania .....	274
5.5.5 Macedonia .....	280
5.6 Programas a nivel regional .....	286
5.7 Conclusión .....	290
VI: Los Instrumentos de preadhesión IPA I, 2007-2013 e IPA II 2014-2020. La fase de Asociación con la UE .....	294
6.1 Montenegro .....	296
6.1.1 Serbia .....	297
6.1.2 Macedonia .....	304
6.1.3 Albania .....	308
6.1.4 Bosnia y Herzegovina .....	312
6.1.5 Kosovo .....	317
6.2 Múltiple beneficiarios .....	319
6.3 La estrategia de los fondos IPA en BO durante la fase II, 2014-2020 .....	323

6.3.1 Objetivo y la implementación de la fase II de la IPA .....	324
6.4 La estrategia del IPA II para Albania .....	326
6.4.1 La estrategia de IPA II para BiH.....	328
6.4.2 La estrategia de IPA II en Macedonia.....	330
6.4.3 La estrategia IPA en Kosovo.....	332
6.4.4 La estrategia IPA II en Montenegro .....	333
6.4.5 La estrategia del IPA II en Serbia .....	335
6.5 La estrategia horizontal de IPA II.....	337
6.6 Conclusión .....	339
VII: Proceso de liberalización de visados.....	344
7. 1 Introducción .....	344
7.2 Flujos de la emigración ilegal desde BO .....	345
7.3 La “hoja de ruta” del proceso de liberalización .....	349
7.3.1 Los acuerdos de readmisión .....	351
7.3.2 Los acuerdos de extinción de visados .....	353
7.3.3 Los motivos de extinción de visado .....	355
7.3.4 Solicitudes de asilo.....	357
7.3.4 Los requisitos técnicos de la liberalización de visados .....	359
7.3.5 Liberalización de visados con Kosovo.....	361
7.4 El espacio Schengen .....	363
7.5 El desafío de la emigración ilegal en la UE.....	365
7.6 La aportación de los BO en la política de emigración de la UE.....	368
7.7 Conclusión .....	371
Parte IV: Estudio de caso: El proceso de ampliación en Albania y Serbia: La compatibilidad con los criterios de Copenhague, y su impacto en la cooperación regional .....	375
VIII: Criterios de Copenhague en la integración de Albania .....	379
8.1 ¿Es Albania parte de identidad europea?.....	379
8.1.1 La clase y la transición política en Albania.....	383
8.2 ¿Porque falla el sistema político en Albania? .....	388
8.2.1 La ley de descriminalización.....	392
8.2.2 La reforma en el sistema de Justicia.....	395
8.2.3 La corrupción en Albania.....	398
8.2.4 El crimen organizado y lavado de dinero.....	403
8.3 El desafío de la buena gobernanza en Albania .....	407
8.4 La administración pública, el problema crónico de la buena gobernanza .....	410

8.4.1 El diseño de las políticas públicas.....	412
8.4.2 El círculo de informalidad económica en Albania .....	415
8.5 El problema de la propiedad .....	417
8.6 La reforma de la innovación, en la administración pública; impacto en la buena gobernanza .....	422
8.6.1 La importancia de los recursos humanos en la buena gobernanza.....	426
8.7 El desafío económico en el proceso de integración .....	429
8.7.1 El mercado laboral y empleo.....	432
8.7.2 El efecto de las remesas en la economía albanesa .....	434
8.7.3 El “FDI” en Albania.....	436
8.7.4 La balanza comercial.....	440
8.7.5 El plan de reformas económicas 2016-2018 .....	443
8.7.6 El proyecto de gasoducto “Trans -Adriático” TAP.....	448
8.8 Conclusiones .....	449
VIV: La buena gobernanza, el factor político y el desarrollo económico en Serbia....	456
9.1 La corrupción en Serbia “la captura del estado” .....	458
9.1.1 La Administración Pública en Serbia.....	462
9.1.2 Lucha contra la corrupción en Serbia.....	466
9.1.3 La evolución de <i>E-Government</i> .....	469
9.1.4 La reforma judicial en Serbia 2013-2018.....	471
9.1.5 Democracia como indicador en la buena gobernanza .....	474
9.1.6 Transparencia de las cuentas públicas.....	476
9.2 El factor político en la perspectiva de Serbia hacia la UE.....	478
9.3. El panorama político en Serbia .....	480
9.3.1 La transformación del panorama política en las elecciones de 2014 y 2016.....	484
9.3.2 El nacionalismo entre las clase política en Serbia.....	489
9.3.3 El impacto de la iglesia ortodoxa Serbia en la vida política .....	492
9.3.4 Entre la iglesia y la UE.....	496
9.3. La influencia del nacionalismo en la vida política .....	498
9.4. Los desafíos económicos de Serbia para ser miembro de la UE .....	501
9.5 Balanza comercial de Serbia.....	505
9.5.1 El efecto del “FDI” en el crecimiento económico de Serbia.....	508
9.5.2 El desempleo y la cohesión social.....	511
9.6 Economía informal en Serbia.....	515
9.7 El programa de reforma económica 2016-2018 .....	517

9.8 El déficit de las empresas públicas .....	522
9.9 Conclusiones .....	525
X: Las relaciones entre Albania y Serbia y la Iniciativa de Berlín; los pilares de la cooperación regional y de la integración europea .....	534
10.1 Introducción .....	534
10.2 El foro de seguridad “Serbia-Albania” .....	537
10.2.1 El foro económico Serbia-Albania .....	539
10.3 La percepción de la sociedad albanesa sobre Serbia .....	541
10.3.1 La percepción de los ciudadanos serbios sobre Albania .....	545
10.3.2 Gran Albania versus Gran Serbia .....	549
10.4 La cooperación entre la sociedad civil .....	555
10.5 Lagunas de cooperación entre los dos países .....	558
10.6 El proceso de Berlín. ¡La primera cooperación reforzada en la política de Ampliación! .....	560
10.6.1 La cumbre de Berlín .....	564
10.6.2 La cumbre de Viena .....	566
10.6.3 Los proyectos de infraestructuras; el núcleo duro de la Iniciativa de Berlín .....	568
10.6.4. Sociedad Civil: Uno de los pilares más importantes en la cumbre de Viena .....	571
10.6.5 La cumbre de París .....	573
10.6.6 <i>La agenda de conectividad</i> ; la materialización de la ayuda en los BO .....	575
10.7 El proceso de Brdo, el origen del proceso de Berlín .....	577
10. 8 Conclusión .....	579
XI: Conclusiones finales y recomendaciones .....	584
XII. <i>Bibliografía por materia y fuentes de información</i> .....	613
XIII <i>Anexos</i> .....	645
1. Declaración del Consejo de Salónica sobre la ampliación de la UE en los BO. Junio 2003, 11638,03 .....	645
2. Cumbre UE-Balcanes occidentales Salónica, 21 de junio de 2003 .....	646
3. Declaracion final sobre el lanzamiento del proceso de Berlin en Junio de 2014 .....	651
4. Estrategia de ampliación 2006-2007: retos y capacidad de integración .....	655
5. Estrategia de la ampliacion de la UE en noviembre de 2015 .....	662
6. Estrategia de ampliación de la UE en noviembre de 2016 .....	680
7. Artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa — TUE), que establece qué Estados pueden solicitar su ingreso en la Unión .....	692
8. <i>PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO</i> .....	697

9. Mapa de los flujos emigratorios desde Siria hacia centro de Europa.....	698
10 .Mapas de los planes de infraestructura en BO .....	698
11. Mapas según etnicidad en los BO durante el siglo XX .....	703

### Índice de tablas, ilustraciones y gráficos

Ilustración 1: Ciclo de “presión” para europeizar BO .....	72
Ilustración 2: Esquema de relaciones entre UE y BO .....	196
Ilustración 3: Esquema sobre la Cooperación Regional en BO.....	200
Ilustración 4: Esquema sobre el impacto de la UE.....	250
Ilustración 5: Esquema del control del partido político en Albania .....	389
Ilustración 6: Relación, recaudación impuestos economía informal .....	446
Ilustración 7: Esquema del mecanismo la asistencia financiera UE .....	457
Ilustración 8: Esquema de la “captura del estado” en Serbia .....	460
Grafico 1: Minorías étnicas según los países .....	147
Grafico 2: Composición religiosa de BO .....	148
Grafico 3: Flujo Comercial CEFTA 2013-2016. Mil Millones de Euros.....	187
Grafico 4: Flujos comerciales en la zona CEFTA por países en 2015 .....	188
Grafico 5: Evaluación del Tribunal de Cuentas sobre grado de absorción de IPA .....	295
Grafico 7: FDI en millones de euros en Albania 2010-2015.....	437
Grafico 8: Presión fiscal en los BO .....	438
Grafico 9: Balanza comercial Albania-UE.....	441
Grafico 10: Importaciones y exportaciones de Albania .....	443
Grafico 11: Evolución del PIB en Serbia 1989-2006.....	502
Grafico 12: Comparación de composición del PIB por sectores UE y Serbia .....	504
Grafico 13: 10 importadores y exportadores más importantes de Serbia para el año 2015 .....	506
Grafico 14: FDI en Serbia por sectores y origen .....	509
Grafico 15: Tasa de ingresos y gastos en Serbia .....	519
Grafico 16: Percepciones de los ciudadanos albaneses sobre Serbia .....	543
Grafico 17: Percepción de los ciudadanos albaneses 2015 hacia Serbia.....	543
Grafico 18: Percepciones de los ciudadanos serbios hacia Albania, en 2015 .....	545
Grafico 19: Percepciones de los ciudadanos serbios hacia los albaneses.....	546
Grafico 20: Percepción en Serbia sobre las relaciones bilaterales con Albania.....	547
Tabla 1: 6 niveles de la multietnicidad.....	145
Tabla 2: CCR Estrategia 2020 objetivos para los BO .....	191
Tabla 3: Indicadores en 2010 y la meta por país según la estrategia.....	192
Tabla 4: Proceso de Estabilización y Asociación.....	252
Tabla 5: Evaluación de los proyectos CARDS según los países 2000-2006.....	257
Tabla 6: Crecimiento económico de Montenegro 2001-2010 .....	258
Tabla 7: Algunos de los proyectos financiados por CARDS en Montenegro .....	259
Tabla 8: Los fondos CARDS destinados a Montenegro 2000-2006 .....	261
Tabla 9: Crecimiento económico de Serbia.....	261
<b>Tabla 10: Fondos CARDS destinados a Serbia .....</b>	<b>262</b>
Tabla 11: Ejemplos de los proyectos CARDS realizados en Serbia .....	263
Tabla 12: Crecimiento económico de BiH, 2000-2011 .....	267

Tabla 13: Cifra en millones de euro de los proyectos de CARDS en BiH.....	268
Tabla 14: Algunos de los proyectos CARDS y su valoración en BiH .....	268
Tabla 15: Cifra en millones de euros subvencionados por los programas CARDS en Kosovo .....	271
Tabla 16: Algunos de los proyectos CARDS en Kosovo y su evaluación .....	271
Tabla 17: Crecimiento económico en Albania, 2000-2011 .....	275
Tabla 18: Cantidad en millones de euro financiado por el programa CARDS en Albania .....	276
Tabla 19: Algunos proyectos que el programa CARDS realizo en Albania 2000-2006 .....	276
Tabla 20: Fondos CARDS en millones de euros financiado por la UE en Macedonia 2001-2006.....	282
Tabla 21: Parte de los proyectos CARDS realizados en Macedonia.....	282
Tabla 22: Cifra en millones de euros de CARDS en proyectos regionales 2001-2006 .....	286
Tabla 23: Algunos de los programas regionales financiados por CARDS.....	287
Tabla 24: Fondos IPA en millones de euros destinados a Montenegro 2007-2013 .....	296
Tabla 25: Fondos IPA para Serbia 2007-2013 en millones de euros .....	301
Tabla 26: Recomendaciones y Observaciones del Tribunal de Cuentas en los proyectos IPA I en Serbia. 2014 .....	304
Tabla 27: Fondos IPA utilizados en Macedonia 2007-2013 .....	305
Tabla 28: Fondos IPA I en Albania 2007-2013.....	309
Tabla 29: Fondos IPA en millones de euros destinados en BiH. (2011-2013) .....	314
Tabla 30: Asistencia IPA 2011-2013 en Kosovo en millones de euros .....	317
Tabla 31: Fondos IPA II en millones de euros .....	326
Tabla 32: Panorama macroeconómico de Albania .....	431
Tabla 33: Flujo de “FDI” para los BO 2010-2015 en millones de dólares .....	440
Tabla 34: Carga fiscal en BO/ Fuente “ <i>Doing business</i> ” 2016 .....	446
Tabla 35: Evaluaciones de transparencia en el periodo 2014-2015 sobre los presupuestos nacionales y locales en Serbia .....	476
Tabla 36: Flujo de FDI en Serbia desde 2006 en mil millones de dólares .....	510
Tabla 37: “Stock” de FDI en Serbia por origen en 2016.....	510
Tabla 38: Tasa de desempleo en Serbia 2008-2015 .....	512
Tabla 39: Objetivos de la Reforma Económica en Serbia según la estrategia 2020 ....	513
Tabla 40: Población que vive en la pobreza extrema en Serbia 2006-2014.....	514
Tabla 41: Previsión económica en Serbia 2016-2018 .....	518

### **Algunas de las abreviaciones más utilizadas**

AEA	Acuerdos de Estabilización y asociación
ARE	Agencia de Reconstrucción Europea
AP	Administración Pública
FYROM	Antigua República Macedonia de Yugoslavia
BEI	Banco Europeo de Inversión
BERD	Banco Europeo para Reconstrucción y Desarrollo
BiH	Bosnia Y Herzegovina
BM	Banco Mundial
BO	Balcanes Occidentales

CARDS	Programa de Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización
CCR	Consejo de Cooperación Regional
CE	Comisión Europea
CEFTA	Center Europe Free Trade Agreement
CEPEJ	Comisión Europea para la eficiencia de la justicia
DGA	Dirección General de Ampliación
ECHO	Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la UE
EA	Establizacion y Asociacion
ELK	Ejército de Liberación de Kosovo
EPA	Proceso de Estabilización e Asociación
EULEX	Misión sobre el estado de derecho en Kosovo, siglas en ingles
EURALIUS	Misión de la UE en Albania en consolidación del Sistema Judicial.
FBiH	Federación Bosnia y Herzegovina
FCNM	Marco Europeo de la Protección de las Minorías en Europa
FEI	Fondo Europeo de Inversiones
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPA	Instrumento de pre adhesión
IPARD	Instrumento de pre adhesión en materia agrícola y desarrollo rural)
KFOR	Misión de la OTAN en Kosovo
NN.UU	Naciones Unidas
OAR	Oficina de Alto Representante
OIT	Organización internacional de Trabajo
OSCE	Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa
OTAN	Organización del Atlántico Norte
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESDC	Política Exterior de Seguridad y Defensa Común
ReSPA	Escuela regional de la administración pública
RS	República Srsпка
SC	Sociedad Civil
SEECF	El Proceso de Cooperación en sudeste Europeo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TIPCY	Tribunal Internacional Penal para Crímenes en ex Yugoslavia
UCK	Ejército de liberación de Kosovo
UE	Unión Europea
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo

## Resumen

Éste trabajo hace una descripción y analiza el proceso de ampliación e integración de los Balcanes Occidentales hacia la UE, “revelando” los intereses y los beneficios de la extensión del modelo europeo en centro del “imperio” de fragmentación, más conocido como *Balkanización*. La ampliación va hacia los BO implantando la síntesis del modelo de estado que la UE ha creado desde 1957, que tiene características diferentes de los otros estados que no son parte de esta unión. Un nuevo concepto de la gobernanza económica europea “custodiado” de una erosión *democrática* de la soberanía, es parte de éste modelo. Los BO, y más concretamente la ciudadanía “caminan” hacia la UE con la intención de ser parte de los beneficios políticos, económicos, sociales de la unión económica y quizá política más grande del mundo.

A juicio de éste trabajo la unión política se realiza sólo en aquel momento cuando los intereses más estratégicos son parte de la “*decision making*” de la UE. Esta unión se produce cuando se fusionan los intereses económicos, militares, sociales, y una proyección conjunta en la globalización, incluyendo costes y beneficios comunes, y en



éste aspecto la UE está en un proceso intenso y continuo de lograr esta unión. La profundización de la integración europea incluyendo la gobernanza económica y la creación de una política de defensa común son parte de esta unión política. La participación activa de los ciudadanos expresando su voluntad de ser parte de la UE, es la mejor expresión de una democracia en función de los ciudadanos y de garantías adicionales de inclusión social, estado de bienestar y también de los derechos fundamentales y civiles que han sido causa interviniente del conflicto en BO.

A pesar que los dos términos “*integración e ampliación*” tienen similitudes la *ampliación* tiene implicaciones jurídicas, que son parte del proceso normativo y de las relaciones técnicas, incluyendo el proceso de Estabilización y Asociación entre ambas partes, y la negociación de los capítulos de adhesión. Ampliación es la parte técnica de éste proceso que involucra más la parte funcionalista de la UE que son las instituciones y un mecanismo activo de condicionalidad. Mientras la integración tiene significado político en el proceso, e incluye intereses y objetivos. Si la ampliación termina con la firma del tratado de adhesión, la integración nace se desarrolla y se consolida antes y después de la ampliación que consiste en ser miembro de la UE. Los primeros efectos de la integración se dan con un marco regional funcional, con la sostenibilidad de los elementos de seguridad convencional y orgánica, con estados multiétnicos que se “agarran” a la integración europea, con un desarrollo económico sostenido por el mercado común y una política regional racional “inspirada” en los comienzos del proyecto europeo. La integración europea es una “capa protectora” de la racionalización y desarrollo del elemento “*spillover*” en BO, incluso éste término intenta dar una definición europeísta a los Balcanes, que da *la impresión* de ser una región que comparten valores o principios diferentes entre ellos, pero que enfrentan desafíos e intereses comunes. Estos valores y principios son diferentes porque ha habido y continúa habiendo un concepto arcaico sobre la nación y la convivencia étnica. La región comparte los mismos desafíos que son, estado de derecho, calidad democrática, desarrollo sostenible, cohesión social y un interés común, que a pesar de la divergencias, miran a la UE como la única opción y oportunidad viable en la continuidad de los estados como pueden ser Macedonia, Kosovo o BiH y en conjunto de la región, en la amortización de los problemas sociales y en las garantías pertinentes en la funcionalidad del estado siendo parte de la gobernanza europea.

El resultado de éste proceso hasta la fecha ha sido positivo, pasando por la estabilización e asociación y a fecha de hoy está en un proceso de integración, pero no uniformemente. La UE ha des-balkanizado esta región demostrando que posee una capacidad enorme en aquellos escenarios dónde hay una atracción gravitacional del modelo de europeización. La posición geográfica, rodeado de las fronteras de la UE, lejos de una intervención “material” de Rusia, han hecho posible un cambio notable en estos países. A pesar que estos países tienen una democracia funcional, la condicionalidad de la UE y la “zanahoria” de las ayudas financieras han dado garantías en el fortalecimiento de éste elemento. Todos los países sobre todo Albania, BiH y Macedonia últimamente, han tenido dificultades en hacer uso del dialogo político para sostener las reformas muy necesarias parte de éste proceso y parece ser que esto ha sido un gran hándicap en la velocidad de la adhesión en la UE.

Éste proceso de ampliación es una experiencia nueva para la UE, y se enfrenta a nuevas facetas, para regionalizar el sudeste de Europa y fomentar los elementos de seguridad. En el camino, la UE ha descubierto que BO pueden ser una “capa protectora” contra los desafíos de la UE como son los flujos de emigración y la amenaza terrorista, con lo cual desde 2014 con la Iniciativa de Berlín se ha incentivado el proceso de la ampliación. Una causa interviniente en éste proceso ha sido la “excusa” de paneslavismo de Rusia y su intención hegemónica desde la anexión de Crimea, con lo cual para la UE se crea un nuevo obstáculo, que a pesar de las complicaciones no pueda tener los efectos de Georgia en 2008 o Ucrania. BO tienen una red de interdependencia entre los mismos países frágil pero en desarrollo y como región con la UE, capaz de mantenerse lejos de los intentos de desestabilización, y esto es la mejor garantía que éste proceso a pesar que pueda sufrir alguna crisis se mantiene dentro de los desafíos políticos y no militares.

## Summary

This work describes and analyzes the process of enlargement, and integration of the Western Balkans into the EU, "revealing" the interests and benefits of extending the European model into the center of the "empire" of fragmentation, or better known as Balkanization. The enlargement goes towards the WB, implanting the synthesis of the *state model* that the EU has created since 1957, which has different characteristics from the other states that are not part of this union. A new concept of European economic governance "guarded" by a democratic erosion of sovereignty is part of this model. The

WB, and more specifically the citizens, "walk" towards the EU with the intention of being part of the political, economic and social benefits of the world's largest economic and political union.

In the view of this work, political union is complete, when the strategic interests are part of the decision making of the EU. This union occurs when economic, military, social interests and a joint projection on globalization, including the correlation of common costs and benefits, and in this respect, the EU is in an intense and continuous process of achieving this union. The deepening of European integration including economic governance and the creation of a common defense policy are part of this political union. The active participation of WB's citizens, expressing their willingness to be part of the EU, is the best expression of a democracy in the service of citizens, and an additional guaranty of social inclusion, welfare, and fundamental and civil rights that have been the intervening causes in the spiral of the conflict in BO.

Although, the two terms *Integration and Accession*, have similarities, enlargement has legal implications, which is part of the regulatory process and technical relations, including the Stabilization and Association Process between the two parties and the negotiation of the accession chapters. Enlargement is the technical part of this process that involves more the *functionalist* part of the EU, which are the institutions and the mechanism of conditionality, while *integration* has more political "personality" including interests and objectives. Whether the enlargement ends with the signing of the accession treaty, *integration* is born, developed and consolidated before and after the enlargement process of membership in the EU. The first effects of integration are product of a functional regional framework, including the sustainability of conventional and organic security elements, with multi-ethnic states that "cling" to European integration, by sustained economic development that takes place from the common market and due the rational regional policy "inspired" in the beginnings of the European project. European integration is a "protective layer" of the rationalization and development of the "spillover" element in WB. Even this term, was created to give an Europeanist definition to the Balkans, which gives the impression of a region that shares different values or principles between them, but who faces common challenges and interests. These values and principles are different, because there has been and remains an archaic concept of the nation and ethnic coexistence, but they share the same

challenges as the rule of law, democratic standards, sustainable development, social cohesion and a common interest on EU integration. Despite the divergences, they look at the EU, as the only viable option, and as an opportunity in the continuity of states such as Macedonia, Kosovo or BiH, and in the region as a whole in the amortization of social problems and as guaranty in the functionality of the state and economic system as part of European governance.

The outcome of this process to date has been positive, going through stabilization association, and today is in a process of integration, but not uniformly. The EU has de-balkanized this region by demonstrating that has enormous capacity in those scenarios where there is a gravitational attraction of the Europeanization model. The geographical position, surrounded by the borders of the EU, and far from a "material" intervention of Russia, has made possible a remarkable change in these countries. Although, these countries have a functional democracy, the EU conditionality and the "carrot" of financial aid, have provided guarantees for the strengthening of this element. All countries especially Albania, BiH and Macedonia lately, have had difficulties in making use of political dialogue to support the much needed reforms part of this process, and it seems that this has been a huge handicap in the speed of accession in the EU . This enlargement process is a new experience for the EU, and faces new facets, to regionalize southeast of Europe, and to cement the security elements. Along the way, the EU has discovered that BO can be a "protective layer" against migration flows and the terrorist threat. These nowadays and future challenges of EU, has stimulated the enlargement process towards WB since 2014 with the Berlin Initiative. WB can provided stability for EU by controlling or participating in this challenges. Another intervening cause involved in this process, has been the "excuse" of Russia's pan-Slavism and its hegemonic intention since the annexation of Crimea, which for the EU creates a new obstacle that despite the complications, cannot have the effects of Georgia in 2008 or Ukraine. WB have relatively a functional network of interdependence between the countries themselves and as a region with the EU, which is the best guarantee that this process, despite its crisis, will move forward in the political frame, and non-military one.

## 1. Introducción

Como consecuencia de las circunstancias políticas, que tienen sus orígenes desde el siglo 19, con la idea de Kant sobre la comunidad política<sup>1</sup>, Europa se transformó con el tiempo, pasando desde un objeto de litigio entre las *naciones más poderosas* a ser objeto de la construcción e integración entre las mismas naciones<sup>2</sup>. Más que las ideas o teorías de la construcción europea, parte también de las reflexiones federalistas de Spinel, en éste proceso han sido cruciales los acontecimientos más importantes del siglo XX como son las dos Guerras Mundiales, que culminó con la declaración Schuman<sup>3</sup>. Éste fue el primer paso de una declaración política que se materializó en una cooperación económica, convertida en un mercado común y de esta forma la comunidad económica

---

<sup>1</sup> Payne. Ch, Thorpe L. (2011) *Kant and the Concept of the Community*/ University of Rochester Press/ New York, pp. 242-247.

<sup>2</sup> Kaiser W. (2007) *Christian Democracy and the Origins of European Union*. Cambridge University press, pp. 18.

<sup>3</sup> Texto de la declaración / [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-dai/schuman-declaration/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-dai/schuman-declaration/index_es.htm)

ha ido cogiendo más peso e importancia a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado<sup>4</sup>.

La caída del muro de Berlín, tuvo un gran impacto en la construcción de la UE abarcando cambios significativos no solo en el aspecto de su funcionamiento sino también en el modelo de integración creando una estructura que es difícil de detectar dónde termina el papel del estado y dónde empieza el papel de la Organización Internacional o las características de un híbrido supranacional<sup>5</sup>. Este modelo ha tenido bastante éxito en aquella parte de Europa que comparten los mismos valores, cuajándose en el “*soft power*” (Nye 1990)<sup>6</sup>, ante los retos del futuro como, globalización, seguridad global y cambio climático. Éste proceso de la uniformidad del mundo ha encajado con la filosofía de la UE, que con su modelo económico, político y democrático es a juicio de éste trabajo el estándar más apropiado del nuevo regionalismo y gobernanza fuera del contexto nacional, dónde los estados pierden su poder pero lo recuperan en conjunto, entre sus socios<sup>7</sup>.

Por estas razones éste modelo de integración se ha visto por los estados que quieren ser miembros, como el modelo apropiado de la buena gobernanza, desarrollo económico y social, estado de derecho y retos de la globalización. Éste cambio de “*lealtad*” ocurre en un momento cuando sus poderes se diluyen en otras estructuras que aprovechan la “desorientación” del estado moderno ante los retos globales. Por otro lado los conflictos pasados, del índice étnico-nacionalista han hecho difícil la estabilidad y el progreso fuera de las “paraguas” de la UE. Como consecuencia, en el modelo de la UE, se “refugian”, la dificultad de los estados para hacer frente a los retos económicos del futuro, la reactivación de los poderes del estado bajo paraguas comunitarios y también un elemento muy importante en Europa, la reducción del papel del nacionalismo, funcionalidad de multietnicismo y la prevención del conflicto. La mezcla de todos estos

---

<sup>4</sup> Castellot Rafful, R, 1996 / *La Unión Europea una experiencia de cooperación regional*/ Plaza Valdes, México, pp. 39.

<sup>5</sup> Modelo de integración Europa según el diseño de los tratados. Universidad de Colonia, pp. 8  
<http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/LEHRE/VERANSTALT/SS05/CISP%2005/Mahnke%2004-14-07.pdf>

<sup>6</sup> El autor Joseph Nye utilizó por primera vez este término en su libro publicado en 1990/ *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*.

<sup>7</sup> A pesar de esta realidad, más 75% el mundo de hoy refiriéndose a la población no percibe los mismos valores como la UE.

elementos ha hecho del modelo europeo un proyecto atractivo no solo desde dentro sino también fuera del continente.

Por esta razón un proyecto de 6 estados en 1957<sup>8</sup>, ha pasado tener 27 en el día de hoy que representan el mayor producto interior bruto del mundo, el mayor espacio del mundo de libertad y de democracia por su calidad, una super potencia comercial el mayor donador de la ayuda de cooperación al desarrollo. En términos cuantitativos, la UE es sin lugar a dudas una *Superpotencia Mundial “soft”*, pero en términos prácticos aún quedan lagunas en la implementación de éste *poder*. Por esa razón a pesar del sí o del no de la política de ampliación, la UE es un proyecto inacabado y en plena transformación. Con los cambios en los EE.UU., y Rusia, una de las hipótesis es que la UE vuelva a ser una potencia “emergente” a nivel económico y político.

A pesar de que muchos países que han tenido un alto índice de desarrollo humano se han adherido a la UE, podemos deducir que el proyecto europeo es más profundo que meramente un proyecto económico – social, como se suele percibir. En Europa ha sido imposible resistir a éste proyecto por su efecto *gravitacional*<sup>9</sup> desde punto de vista económico y político, tal es así que hasta países fuera del continente europeo en un momento dado, demostraron su intención de ser miembros como Israel<sup>10</sup>, Cabo Verde<sup>11</sup> o Marrueco. Aun así la UE no significa Europa aunque la dimensión política y los efectos de la UE van más allá de sus fronteras. Parte de esta dimensión son dos políticas de la UE, la ampliación y la vecindad que extienden los efectos de la gobernanza en primer lugar en los países que quieren ser parte de la UE que se agrupan en la política de ampliación y luego en los países que son de una importancia vital que comparten no solo frontera física con la UE sino también intereses.

Hoy en día la UE, independientemente de la crisis económica y el Brexit, es sin lugar a dudas el proyecto más atractivo económico, social, político, paz y estabilidad de una

---

<sup>8</sup> Texto del Tratado de Roma donde se crearon las comunidades europeas / <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/i12.pdf>

<sup>9</sup> Telo M. / 2007/ European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in New regionalism / Ashgate England, pp. 12.

<sup>10</sup> Declaración del ministro de Exteriores de Israel al radio nacional de Israel/ <http://www.elrevolucionario.org/rev.php?articulo68>

<sup>11</sup> Declaración del ex presidente de Portugal Mario Soares sobre las relaciones con Cabo Verde/ [http://web.archive.org/web/20050623165034/http://www.eubusiness.com/External\\_Relations/050317090821.tnkf9k7j/](http://web.archive.org/web/20050623165034/http://www.eubusiness.com/External_Relations/050317090821.tnkf9k7j/)

“nueva” Europa surgida por dos acontecimientos importantes del siglo XX; primer lugar la terminación de la II Guerra Mundial, y la construcción Europea después de la caída del muro de Berlín. La ampliación de la UE hacia el Este junto con la desaparición del bloque comunista fortaleció el proyecto europeo aún más, y dieron a la UE otra posibilidad para fortalecer la paz y la estabilidad en Europa. A pesar de esto, las guerras en la ex Yugoslavia evidenciarían las lagunas que quedaban sobre la política exterior y la capacidad de la Europa *integrada* en garantizar la paz por lo menos en sus fronteras, con lo cual todos los actores involucrados en la integración europea tomaron nota para ampliar el proyecto comunitario, *como un forma preventiva* y adecuada en incluir también esta parte de Europa, en la comunidad de la paz, estabilidad, cohesión social y desarrollo económico, que había caracterizado a las CC.EE y luego la UE desde 1957.

Las ampliaciones de la UE han ido acompañadas de cambios importantes económicos sociales y políticos de los países que se han incorporado en la UE, y también han dado forma a una Europa más unificada. Esta trayectoria y la meta, no solo ha fortalecido el modelo de integración y la estabilidad dentro de la UE, sino ha extendido sus efectos en aquellos países donde la perspectiva de la ampliación sigue viva, como son BO. Con el éxito de éste modelo ha quedado claro que la UE es un proyecto hecho a medida, para hacer frente a los problemas principalmente de la globalización, cohesión social, derechos humanos, calidad democrática y porque no, utilizarla como una herramienta de integración allí dónde el nacionalismo y los conflictos producidos en la historia contemporánea de Europa, marcaron el siglo XX, que a juicio de Tony Judt<sup>12</sup> y Eric Hobsbawm produjo los hechos más extremos durante la historia de la humanidad.<sup>13</sup> El nacimiento de éste proyecto político es producto de estos hechos. El proceso de la integración europea ha “*sometido*” a los estados a un “fuga” de los poderes clásicos del estado hacia un nuevo regionalismo aplicado por la UE, que tiene como rasgo fundamental su modelo de gobernanza y estado de derecho<sup>14</sup>. Éste modelo intenta hacer frente a los retos de la globalización y también apaciguar a Europa, con lo cual el modelo de construcción europea tiene rasgos de prevención de conflictos.

---

<sup>12</sup> Judt, T. (2010). *Sobre el olvidado siglo XX*. Madrid: Taurus

<sup>13</sup> Hobsbawm, E. (1994). *La Historia del siglo XX*. London: Vintage Books.

<sup>14</sup> Benedicto M.A, Angoso, R. (2006). *Europa a debate, 20 años después 1986.2006*. P. y. Valdes, Ed. Barcelona, pp. 101.



La caída del muro de Berlín fue una oportunidad para gran parte de Europa incluyendo Este pero no para los BO que perdieron más de 10 años entre guerras. Aunque la ex Yugoslavia fue un modelo de éxito de la convivencia étnica, federalismo e incluso un modelo económico de *tercera vía* por casi 55 años, no pudo aguantar la presión nacionalista proveniente de los sectores que más apresuraban la multietnicidad. A pesar de que se trata de circunstancias diferentes, en el caso de la separación de Checoslovaquia el proceso traspaso democráticamente, mientras en la ex – Yugoslavia el proceso de las guerras activas de sucesión duro desde 1992 hasta 2001 con el conflicto en Macedonia. Esta comparación demuestra que el centro de Europa tenía una cultura democrática bastante madura a pesar que habían sido sometidos a sistemas totalitarios. Mientras en Yugoslavia, a pesar que no había un sistema totalitario, el volcán étnico volvió a erupción una vez fragmentada la unidad política. Aunque no es objeto de éste trabajo vale la pena atreverse en deducir que sin las guerras de ex Yugoslavia, casi todos los miembros de la ex federación y quizá Albania también, hubiesen sido miembros de la UE antes de la fecha. El impacto de las guerras en Yugoslavia mantuvieron estos países lejos de la UE. A pesar del que el dialogo político o una separación democrática no fueron posible y la guerra tomo protagonismo, esto no pudo frenar o enfrentar el cambio del mapa político en BO. Como consecuencia, del ex Yugoslavia salieron 7 estados que dejaron “brutalmente” la federación para “someterse” a otro proyecto *cuasi federalista*.

Éste trabajo hará una referencia adicional al caso de la integración de Serbia y Albania hacia la UE. Los dos países han sido los lados opuestos incluso dentro del mismo “especie” en el comunismo. Albania con una visión híper-estalinista, del comunismo que no aceptaba ninguna idea en la revisión del sistema, y ex Yugoslavia con la tercera vía de no alineación, con desarrollo social y económica cuasi comparable con Europa Occidental y socio comercial de las CC.EE desde 1970, mediante un acuerdo de cooperación económica<sup>15</sup>. La caída del muro de Berlín origino un proceso democrático, desarrollo social y económico, para el centro y el Este de Europa e incluso para Europa occidental. La ex Yugoslavia y Albania fueron los únicos que no aprovecharon esta oportunidad, emergiéndose en un “caos democrático” en el caso de Albania y guerras étnicas en el caso de Yugoslavia. Serbia fue el protagonista indiscutible de estas guerras

---

<sup>15</sup> Diario de información de las Comunidades Europea sobre las relaciones exteriores: Yugoslavia y la comunidad europea. Documento núm. 20/70

y Albania fue parcialmente afectada en esta ola de cambios violentos en la región. A pesar de que los dos países nunca han estado enfrentado en un conflicto directo, con la excepción de unas actividades beligerantes durante 1998 y 1999 en la guerra de Kosovo, la relación entre Albania y Serbia ha sido muy tensa. Por primera vez en la historia de los dos países, excepto unos “años de miel” después de la II Guerra Mundial, con la iniciativa de Berlín en 2014, se establece un nuevo marco de cooperación que sirve a la adhesión en la UE<sup>16</sup>. A partir de éste año Albania y Serbia entraran en una fase de cooperación nunca conocido antes.

A pesar de que esta iniciativa se desarrolla fuera de la UE, esto no perjudica la acción comunitaria en el proceso de construcción de un nuevo marco regional. Hay una conexión horizontal entre esta iniciativa y los hechos ocurridos en 2014 en Crimea. La llegada de los nacionalistas moderados en el poder en Serbia en el año 2012, colocó el *nacionalismo oficial* en una nueva dimensión que puede ser capaz de poner en riesgo los logros realizados en la región con los AEA. A pesar de esto, la UE premió al gobierno serbio con la apertura de las negociaciones un año después, gracias a los acuerdos marco y técnicos con Kosovo. Los hechos de Crimea aunque eran en disfavor de Serbia, porque se trataba de una anexión fuera del marco legal internacional, encontraron en éste hecho una nueva inspiración de una posible reactualización del mapa político en el Norte de Kosovo o en la República *Srpska*.

Una cierta carrera armamentística y una política indirecta más activa en fragmentar todavía más los posibles acuerdos constitucionales en Bosnia, reflejan esta nueva dimensión de la política nacionalista de los partidos políticos en el poder. Una de las preguntas que se hace en éste aspecto es; como actuaría la UE ante una posible fragmentación en estos escenarios. La apuesta política de la UE en la región es para cementar la seguridad, la integración y la adhesión. La UE no es la misma que en 1992 o 1998, y a pesar de que la PESC sigue sufriendo de algunos problemas crónicos “de discrepancias”, la acción comunitaria sería mucho más contundente si se resucitan los

---

<sup>16</sup> Bernd Fischer ha sido uno de los autores que más ha estudiado la realidad en la Albania antes y después de la II Guerra Mundial. En su libro “Albania at war 1939-1945”, (1999 Londres) él luce con argumentos y datos históricos las relaciones entre el partido comunista albanés y la influencia del partido comunista yugoslavo durante la II Guerra Mundial que dieron lugar al nivel más alto de relaciones después de la guerra pero muy temprano en 1948 el líder comunista albanés Enver Hoxha, denunció el régimen de Tito en Yugoslavia como “revisionista” y Albania rompería la relación con Yugoslavia por casi 70 años. Durante los años 50 Albania estaría en estado de guerra con Yugoslavia

viejos proyectos nacionalistas. La UE ejerció en el caso de Ucrania y Crimea todo el potencial que posee en términos políticos y comerciales, que son las dos herramientas más aleatorias y ejecutables en la política exterior y de seguridad de la UE. En el caso de BO hoy en día, la UE es capaz de aislar, garantizar y fomentar el triángulo, estabilidad, seguridad e integración. Ninguno de los países, plataformas políticas, entes políticos, efectos coyunturales e incluso nacionalismo puede superar el marco creado desde el año 2000 en BO.

La pregunta que surge aquí es porque los *entes políticos* emplean cambios tan profundos para adherirse a proyectos que son capaces de “absorber” soberanía, cuando uno de los motivos para salir del marco federativo era para tener más soberanía. ¿Cuál es el factor de cambio? A pesar de que la UE es eficaz en los cambios estructurales, fortalecimiento de la democracia y estado de derecho, el cambio, a juicio de éste trabajo, reside en los valores y principios, porque ser parte de la UE significa también un proyecto legal, social y cultural y no solo económico. Ser parte de la UE estaba muy de “moda” desde los años 80 y a pasar de un desbalance desde la agresión hacia Georgia por parte de la Rusia en 2008, supone la meta final explícita y no explícita de toda la Europa, excepto Rusia y Bielorrusia. Las tasas de aceptación social en la política de integración en BO son altísimas a pesar de que aun la clase política en diferentes situaciones perciben la política de integración como un proceso de erosión de su “filosofía” nacionalista o del gestión del poder por intereses clientelistas. Horizontalmente, indicios de estos elementos se encuentran habitualmente en BO, pero existe una línea recta y abrumadora que ejerce como presión social de la sociedad hacia mejor calidad democrática, estado de derecho y desarrollo económico.

Esta tesis escoge como caso de estudio a Albania y Serbia porque continúan representando una importancia transcendental en temas de seguridad, cooperación, y desarrollo en el proceso de integración. Entre diferentes factores que hemos seleccionado en función de esto, podemos enumerar varios: étnicos, demográficos, históricos, políticos, económicos y de seguridad. Estos dos países sostienen el éxito del proceso de cooperación regional y de la integración de BO en la UE. En los demás países, la situación más allá de las mejorías emprendidas durante éste camino, aún enfrenta desafíos. Las buenas relaciones entre los dos países tienen efectos directos en

otros países de la región y en si constituyen la causa endógena de los procesos regionales y de la integración conjunta de BO en la UE.

El país que más cerca está en convertirse en el miembro 28, de la UE es el Montenegro. Si el proceso de la negociación de los capítulos sigue con normalidad a partir de 2020, el país ya tendrá un calendario de adhesión. En éste proceso, la adhesión del país en la OTAN daría un impulso muy positivo en el ingreso a la UE. La candidatura de Montenegro para ser miembro de la OTAN, que según el calendario pueda convertirse en el miembro núm. 29 de la Alianza Atlántica en mayo de 2017, ha perturbado la ola de intentos hegemónicos de Rusia, que de forma directa intervino en la elecciones del país en octubre de 2016, organizando un intento de golpe de estado antes de las elecciones y ha “nutrido” la oposición política del país, en sus esfuerzos de parar el camino hacia el OTAN. Si el golpe de estado hubiese seguido adelante, Montenegro sería la última parada de los cambios producidos por la desmembración de Yugoslavia y la *primera víctima* del proceso de integración euro-atlántico en BO. ¡Por el momento la última parada ha sido Macedonia con el conflicto de 2001! La intervención de Rusia en BO, es de índice política y “turbulenta” lo que nos hace deducir que BO no están en la sombra del poder directo de Rusia. Una magnitud de relaciones de OTAN y UE en Cáucaso parecido a BO supondría el peor escenario de relaciones entre ambas partes.<sup>17</sup> Para Rusia, Montenegro ha sido una fuente de inspiración en la lucha contra los otomanos por casi 5 siglos. Los lazos entre el nacionalismo ruso y el Montenegro son muy antiguos y uno de los paralelismos que se podrían hacer entre la intervención de Rusia en Ucrania y de forma indirecta en la situación prelectoral de Montenegro en 2016, tienen raíces en las fuentes de la existencia del pueblo ruso. Para el romanticismo ruso, Montenegro representa la *Esparta de los eslavos*.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> El fin de 2016 y el principio de 2017 fue un periodo de alto tensión en Montenegro debido a su candidatura de ser parte de la OTAN. La tentativa de golpe de estado y la oposición inspirada en la fraternidad eslava con Rusia y Serbia estaba en contra de éste paso. Noticia en la prensa balcánica de 15 de febrero sobre la situación política y la tensión que genera la adhesión del país en la OTAN. <http://www.balkaninsight.com/en/article/protests-block-podgorica-as-parliament-strips-opposition-mps-immunity-02-15-2017-2>

<sup>18</sup> Sarah McArthur en su tesis doctoral presentada en la Universidad *College of London* en 2010, hace una síntesis de la importancia que Montenegro representa para el nacionalismo ruso, ella explica muy bien el romanticismo ruso y su inspiración en el caso de Montenegro. Esparta de los Eslavos fue un término creado por los escritores rusos que viajaban en Montenegro en el siglo 19. Montenegro era parte de la identidad de Rusia como se pretende ser lo mismo en el caso de Ucrania.

En el caso de Macedonia, todavía no hay una implementación política y legal de los acuerdos de Ohrid y el país está estancado por la cuestión del nombre con Grecia, en la política de integración. Según la CE y EE.UU., el país empeora en la calidad democrática bajo el gobierno de Nikola Gruevski y el acuerdo político para garantizar la calidad democrática y dar continuidad a Macedonia se basa en dos pilares muy importantes, el apoyo de la UE y la aportación de la comunidad albanesa. Macedonia no está percibida como un estado funcional por países de la región, como Bulgaria, Grecia o incluso Serbia y Albania.

Kosovo y BiH siguen siendo escenarios “inciertos” debido a una nueva revisión de la política regional de Serbia. La República *Srpska* con su discurso cada vez más independentista en BiH y la relación especial que Serbia, con cierto apoyo de la UE, ha establecido en el norte de Kosovo, ponen en evidencia que todavía en los BO soplan ideas políticas sobre cambios en el mapa político. BiH un país con 14 gobiernos, está inmerso en un “laberinto” institucional, que tiene como protagonista los intereses de la etnias más que de la ciudadanía. La situación en Kosovo es estable pero con varias incertidumbres. Todavía no hay una exposición clara de la UE, sobre cual tiene que ser el papel de la multiethnicidad en la funcionalidad del país. Los acuerdos entre Serbia y Kosovo bajo el auspicio de la UE han fomentado la línea divisoria de Kosovo, *cuasi* superando el plan Ahtisaari<sup>19</sup> y la Constitución del país. El modelo del acuerdo en Kosovo ha sido “en suspense” en cuando a los efectos a largo plazo, y a pesar de una línea clara que UE ha venido forzando sobre la condicionalidad de la candidatura de Serbia en la UE con el reconocimiento de Kosovo, la situación en Kosovo a corto plazo se puede parecer cada vez más a Bosnia.

A nivel regional a pesar que se cumplen casi de 10 años de la formación del cuadro institucional de la cooperación regional todavía no hay resultados visibles de los efectos de una cierta institucionalización del proceso que supone la superación de las disputas, aumento de intercambios comerciales o incluso la eliminación de la retórica nacionalista. La Iniciativa de Berlín ha incentivado esta cooperación “apostando” con los proyectos de infraestructura como un mecanismo fructífero en acercar más mediante la comunidad energética y los proyectos de redes de transporte parte del TEN-T, los

---

<sup>19</sup> Véanse el capítulo 3.

BO. A pesar de que existe una decisión *a priori* de aceptar los BO en la UE, todavía existen diferentes desafíos para poder alcanzar éste objetivo. Más que en los criterios económicos, la atención durante éste tiempo se ha puesto en la europeización de la región, el estado de derecho, funcionalidad de AP y la calidad democrática de estos países.

## 1.1 Revisión de los antecedentes históricos

*“La región de los Balcanes tiene la tendencia de producir más historia de lo que puede consumir”*; esta frase de Churchill sigue todavía útil para entender la complejidad de esta región en el sur de Europa. Desde el comienzo de la I Guerra Mundial con el asesinato del archiduque Francisco Fernando de Austria y su esposa Sofía Chotek<sup>20</sup> en Sarajevo, esta región ha sido caracterizada por varios conflictos que han *sacudido* esta parte de Europa sobre todo desde la caída del muro de Berlín. La disolución de ex Yugoslavia produjo varios conflictos sangrientos caracterizados por crímenes de guerra y limpieza étnica. Para Bismarck si algún otro conflicto empezaba en Europa vendría por alguna maldita cosa ridícula de los Balcanes<sup>21</sup>. Mientras para un diplomático inglés anónimo del principio del siglo XX,

*“La única base de la cultura europea y el único sesgo hacia la civilización europea que se encuentra en los Balcanes después de siglos de influencia bizantina y otomana, es la conciencia de la nacionalidad. Por lo tanto siempre y cuando la nacionalidad se menciona en los Balcanes se abre el camino hacia la civilización, y como tal conciencia podría venir mejor a través de la guerra. La guerra en los Balcanes era el único camino hacia la paz”*.

Las raíces de los conflictos balcánicos tienen origen lejano, que data, como bien se ha sabido desde la utilización de la pérdida en la *Batalla de Kosovo* por parte de los serbios en el siglo 14. La llegada de los otomanos en siglo 15 y la ocupación durante 5 siglos ha dejado huellas que se reflejan principalmente en la presencia de algunos elementos orientales en la región y por la exportación en los BO del *Islam* que sigue siendo dominante en Albania y BiH y con una presencia muy importante en Macedonia. La

<sup>20</sup> Éste hecho provoco el comienzo de la I Guerra Mundial

<sup>21</sup> [http://thinkexist.com/quotation/if\\_there\\_is\\_ever\\_another\\_war\\_in\\_europe-it\\_will/185518.html](http://thinkexist.com/quotation/if_there_is_ever_another_war_in_europe-it_will/185518.html)

conversión de los eslovenos y croatas en catolicismo después de la *Gran Cisma en 1054*, marcarían los rasgos occidentales de estos países. A pesar de que es muy atrevido deducir el proceso de ampliación en rasgos religiosos, son justamente estos dos países de la ex Yugoslavia los que han entrado en la UE. Las diferencias religiosas en la ex Yugoslavia pueden haber sido una causa interviniente en la fragmentación de la federación y de los conflictos étnicos<sup>22</sup>.

En el siglo 19 empiezan los primeros movimientos contra el Imperio Otomano y Grecia fue la primera de la península que se declara independiente en 1821. Las potencias europeas intentaron durante éste siglo de recuperar el terreno que iba dejando cada vez más el *Imperio Otomano* pero la política europea debido a una trayectoria equivocada en el diseño de un equilibrio de poder en el principio del siglo 19, no pudo establecer un orden duradero en la región. La ausencia de una presencia activa de estas potencias, influyo a que los países de los Balcanes después de la caída del imperio otomano empezasen una política de expansión caracterizada por el nacionalismo y homogeneidad étnica, dónde destacan Serbia y Grecia.<sup>23</sup>

El vacío dejado por el Imperio Otomano no se utilizó por las potencias europeas en mantener un nuevo orden para asegurar la paz, sino se utilizó como terreno de confrontación principalmente entre Austro Hungría y Rusia<sup>24</sup>. Esta política de interés y la utilización de éste escenario como chantaje, llevo a provocar el comienzo de la I Guerra Mundial. Con éste primer capítulo, en el comienzo de siglo se ponían en

---

<sup>22</sup> Pajovic, S. Arija, J. M. (1999). *Los nuevos estados de la antigua Yugoslavia*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pp. 121.

<sup>23</sup> Mulligan, W, (2010) / *The Origins of the First World War*/ Cambridge, pp. 23-27.

<sup>24</sup> Resumiendo los aspectos generales de la política europea se puede decir que el siglo 19 se caracterizó por el equilibrio de poder basada en las alianzas entre varios imperios. El *Congreso de Viena (1815)* proporciono paz por casi medio siglo, pero éste modelo estaba sujeto en una balanza basada en el desconfío que causo a la mitad del siglo 19 la carrera de armamento impulsado también por la revolución industrial y el auge de una nueva política de colonialismo. Esta política europea fue uno de las razones que provoco la I Guerra Mundial. Entre las dos grandes guerras la política europea producto de los acuerdos de paz de Versalles, no pudo contener el surgimiento de fascismo. Después de la I Guerra Mundial la política europea se planifico en base de un arreglo a corto plazo con los resultados de los acuerdos de *Paz de Versalles*, donde los países vencedores quisieron ganar el poder económico y político a base de un castigo alemán. En esta época las soluciones que las potencias europeas pusieron en la mesa fueron basadas en intereses nacionales sin tener en cuenta los efectos que esta estrategia podría causar surgimiento de políticas nacionalistas que darían pasó al fascismo, nazismo y el auge del comunismo. Después de la II Guerra Mundial *Europa Occidental* se veía incapaz de demostrar capacidad de liderazgo en los asuntos europeos y éste vacío de poder se utilizó por los EE.UU. y Unión Soviética. Con la caída del muro de Berlín comienza otra etapa de transformación de la política europea consolidando la construcción política de la UE e intentar acercar posicionamientos distintas en cuando a la política exterior.

evidencia las políticas equivocadas de las potencias europeas, que dejarían atrás países fundados en rasgos étnicos y nacionalistas que causarían en el futuro nuevos enfrentamientos. Con la I Guerra Mundial se cerraría la etapa de una política en el conjunto de las potencias europeas que no fue capaz de proporcionar la paz<sup>25</sup>. En un cierto modo los años 90 fueron espejo de estos acontecimientos y aún siguen siendo aún factores endógenos en la región.

La situación entre las dos Guerras Mundiales dejó los países balcánicos en manos de políticas nacionalistas con un claro objetivo, la creación de estados étnicamente homogéneos<sup>26</sup>. La situación de Europa y la creación de Liga de la Naciones no pudieron dar una respuesta adecuada a los problemas nacionalistas por varios factores<sup>27</sup>. La conferencia de *Paz de Paris y el Tratado de Versalles en 1919*, se centró más en las políticas de reparaciones de la guerra y en los intereses de los vencedores, en vez de crear una política de estabilidad a largo plazo con el fin de garantizar la paz. Todos los acontecimientos después del 1919 pondrían en evidencia estos problemas. En los Balcanes las políticas nacionalistas estaban en el orden del día y esta situación centró la atención de la Liga de las Naciones en crear comisiones de investigación en la región para analizar la situación, sobre todo en temas de los derechos de las etnias, pero sin tener resultados concretos<sup>28</sup>.

La creación del Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos en 1918, agrupó poblaciones eslavas más la Bosnia musulmana, por razones históricas y culturales, a pesar de que eran católicos y ortodoxos. A partir de 1928 éste reino cambiaría el nombre (Yugoslavia los eslavos del sur) y después de la II Guerra Mundial también el régimen, por el antiguo dirigente comunista Josef Tito, que incluiría a Macedonia y Montenegro bajo la federación Yugoslava. La creación de esta federación según el *comunismo moderado* fue un modelo de estado poco aplicado hasta entonces y flexibilizaba las demandas nacionalistas en una región donde el nacionalismo era protagonista en ideología de construcción de estado. Después de la II Guerra Mundial Yugoslavia quedaría fuera del control directo de la Unión Soviética, mientras toda la región estaría bajo regímenes

---

<sup>25</sup> Romero, R, Romero. I. (2016). *Breve Historia de las guerras en los Balcanes*. Madrid: Ediciones Nowtilus, pp. 30-60.

<sup>26</sup> Taylor A. (1961) *The Origins of the Second World War*/ Penguin Group. London, pp. 45-50.

<sup>27</sup> Hill. Ch (1966) *The Actors in Europe's Foreign Policy*/Routledge. London, pp. 288.

<sup>28</sup> (1989). *Gjurmime Albanogjike; Seria e shkencave historike*, 231. (en albanes)



comunistas, excepto Grecia que después de una guerra civil optaría a una política prooccidental con un fuerte apoyo estadounidense y británico<sup>29</sup>.

La creación de éste *nuevo híbrido* tuvo éxito basándose en dos ejes principales. Primer lugar la federación garantizaba los derechos civiles de los pueblos constituyentes y la unidad bajo políticas de descentralización que permitía el funcionamiento y la integración mediante federalismo. Yugoslavia con la política de no alineación con el URSS y con occidente, pudo garantizar la autonomía política bajo una Europa envuelta en una guerra fría. Siguiendo esta línea política y manteniendo los pueblos constituyentes en armonía, Yugoslavia alcanzo unos niveles de crecimiento económico y de bienestar que lo colocarían en niveles de países desarrollados. Internacionalmente, el país sería un actor importante en la guerra fría con una proyección occidental, rompiendo las relaciones con URSS al principio de los años 50 y siendo protagonista de la conferencia de Bandung en 1955 que buscaba una tercera vía entre el comunismo y el capitalismo, en el proceso de descolonización.

Un papel importante en la estabilidad de la federación tuvo su proyector Tito. Su éxito en contener los sentimientos nacionalistas y de alcanzar unos grados de convivencia satisfactoria, le darían a la federación el impulso necesario para garantizar la estabilidad durante medio siglo. Para argumentar el éxito de la *Federación Yugoslava* hay que fijarse en los niveles de desarrollo económico. El país fue un socio comercial para las Comunidades Europeas y tuvo una relación “cordial” con los EE.UU., recibiendo las visitas de los Presidentes Nixon, Ford y Carter<sup>30</sup>. Con la UE la relación comercial no alcanzo un nivel político<sup>31</sup>. Por un lado las Comunidades Europeas querían mantener el *estatus quo* en relación al bloque del Este, y no empujaron las relaciones comerciales a un nivel político temiendo la reciprocidad de la Unión Soviética teniendo en cuenta los hechos en Praga y Budapest<sup>32</sup>. Las Comunidades Europeas se mantuvieron a estos

---

<sup>29</sup> Trachtenberg, M, (2003) *Between Empire and Alliance: America and Europe During the Cold War*. USA, Rowman&Littfield, pp. 78-90.

<sup>30</sup> <https://history.state.gov/departmenthistory/travels/president/yugoslavia>

<sup>31</sup> Acuerdo comercial entre Yugoslavia y las Comunidades Europeas. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1986:070:0017:0023:ES:PDF>

<sup>32</sup> .Mackle, D. (2009) *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*: Taurus London.

niveles de relaciones y no pudieron acercarse más a la Yugoslavia dónde parecía existir un acuerdo silencioso de respeto mutuo en la política de la guerra fría. Tampoco los EE.UU., pudieron aprovechar esta política abierta de Tito, así el país se mantuvo en relaciones puramente comerciales con las CC, EE. Con la muerte de Tito en 1980, se vio claramente que las tendencias nacionalistas volverían a marcar la situación, dentro de la federación y los levantamientos de los estudiantes de la Universidad de Prístina en Kosovo en 1982, darían el primer señal que el futuro de la federación no estaba seguro si no se aplicaban otras fórmulas de federalismo.

### 1.1.1 El concepto de balcanización

El nombre Balcanes es nuevo, porque dos siglos atrás esta región se llamaba Rumelia, y fue la región que el Imperio Otomano conquistó del Imperio Bizantino y lo controló por casi 5 siglos. En el siglo 18 y 19 esta región fue llamada también como la “Turquía europea”, luego cambió el nombre a Balcanes, tomando el nombre de la cordillera de montañas desde Mar Negro atravesando Bulgaria hasta Serbia. La balcanización tiene sus raíces en los primeros “temblores” del Imperio Otomano en la mitad del siglo 19<sup>33</sup>. Una caída “paso a paso” del Imperio en los Balcanes, dio lugar a una construcción de entidad étnica, política, nacional, primero en Bulgaria, Grecia y Serbia que en las guerras balcánicas serían los actores principales en la búsqueda de ampliar sus territorios incluyendo uniformidad étnica. El hecho que la caída fue progresiva, dio lugar a que estas entidades se fortaleciesen políticamente creando una entidad nacional con algunas estructuras de “estado”. Cuando el Imperio Otomano cae definitivamente a principio del siglo XX, empieza un proceso más activo de balcanización a costa de los países recién salido del Imperio como era el caso de Albania.

El término Balcanes, en su concepción geográfica se extendió a los hechos históricos de siglo 19-20, y balcanización fue resultado de la fragmentación de las unidades políticas y estatales en “parcelas” que era el sinónimo de la creación de estados en base de los rasgos étnicos. Éste proceso a veces fue acompañado con intercambio de poblaciones, como en el caso de Grecia y Turquía, en el *Tratado de Lucerna* en 1923, y

---

<sup>33</sup> Stojanovski. S. Balkan Social Science Review, Vol. 1, June 2013, pp. 201-216.

expulsiones, en el caso de los albaneses de Kosovo hacia Turquía, o los albaneses de Grecia hacia Albania. Éste proceso estuvo activo por casi 200 años, incluyendo también la fragmentación de Yugoslavia, y principalmente es la causa del “nacionalismo traumático”<sup>34</sup> balcánico, que está basado en gran mayoría de los casos, en la derrota y el sufrimiento de sus poblaciones a lo largo de su historia.

Las guerras balcánicas de 1912-1913, llamo la atención de la “*Iniciativa Carnegie para la paz*”<sup>35</sup> que creo comisiones de monitoreo en Balcanes, con figuras públicas, pacifistas, juristas, expertos, de Francia, Rusia, Alemania, EE.UU., Reino Unido, Austro Hungría, para averiguar las causas de los conflictos en los Balcanes. Esta comisión elaboro uno de los estudios más rigurosos de la época en las guerras balcánicas y las raíces del conflicto, que sigue siendo hoy en día una de las guías principales para entender la *balcanización*, y uno de los motivos de las guerras balcánicas que son la metáfora de la balcanización en el intento de crear estados étnicamente limpios y expandir su influencia<sup>36</sup>. El informe pone en evidencia como las guerras balcánicas eran la *batalla de balcanización* creando zonas limpias étnicamente o usando las mismas como pretexto de la guerra.<sup>37</sup>

Para Ritsma (2010), la balcanización es un término geopolítico que se usa para describir el proceso de fragmentación y la división, de un régimen o estado, en regiones pequeñas y que mantienen una relación hostil o problemática entre ellos. Éste autor debido a su influencia religiosa, relaciona el proceso de la balcanización con la religión, y según él, la balcanización es parte importante del control religioso en la esfera política, y militar anteriormente. En éste debate la iglesia ortodoxa mayoritariamente, ocupa gran parte de

<sup>34</sup> Véanse el capítulo 9 sobre el caso de Serbia y Albania.

<sup>35</sup> Esta iniciativa fue de los primeros esfuerzos pacifistas creadas en el siglo XX, y que se motivó en su creación por las atrocidades de las guerras en los Balcanes. Su fundador Andrew Carnegie, fue uno de los banqueros e industrialistas más grandes de la historia. Esta fundación para la paz y centro de estudios internacionales, sigue siendo aún hoy en día, una de las más importantes en el mundo y tiene su sede en Washington DC. Algunas de las materiales utilizadas en esta tesis, han sido acumuladas en las conferencias que el autor de esta tesis, ha participado durante su estancia en EE.UU.

<sup>36</sup> Para el historiador John Campell la Balcanización es; Un grupo pequeño de estados débiles e inestables, basados en la idea de nación en un área donde la nación y el estado no pueden coincidir. Todos los estados tienen exigencias territoriales con sus minorías étnicas que tiene que ser asimiladas o represadas. Esto conlleva en inestabilidad y búsqueda de soporte en las grandes potencias y del mismo modo esta usado por las grandes potencias en sus intereses. Esta idea fue parte del libro, “*The Balkan: Heritage and Continuity*,” in *The Balkans in Transition*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1963), pp 397.

<sup>37</sup> Carnegie Endowment for international Peace/ Report of International Commission to inquire into the causes and conduct of the Balkan Wars. Publicado por la Carnegie Endowment en Washington DC en 1914.

los intentos de la balcanización, porque en los Balcanes ha sido parte estructural de la formación o identidad étnica y estatal. Esto podría ser uno de los motivos, porque la iglesia ortodoxa ha sido involucrada en las guerras balcánicas, en la guerra de Yugoslavia, en la identidad nacional y nacionalismo en Grecia y Serbia y hoy en día tiene hasta un “control” político en Serbia, Grecia, y en menor medida en Macedonia, Montenegro, y ningún control o influencia en Albania<sup>38</sup>.

Para Maria Todorova, los Balcanes tienen rasgos orientales y no está claro a que categoría pertenece, Europeos del Éste u Oéste o es una fusión.<sup>39</sup> Según Todorova, el término de balcanización fue creado en Europa Occidental, y existe una percepción general que el proceso de europeización de los Balcanes conlleva; en la pérdida de la identidad; secularización; racionalización; aumento de la actividad comercial e industrialización; fortalecimiento del aparato burocrático del estado. Estos elementos conllevan en la emulación de los efectos europeos en la construcción de estado como forma normativa y de organización social. De hecho todos estos elementos son parte de la europeización de los Balcanes, que supone la síntesis de la integración europea<sup>40</sup>.

La balcanización ha dado lugar a la cultura de balcanización que para Bennett (1998), es la erosión del auto-entendimiento nacional, en la fragmentación étnica. Para Tomlinson (1991), la balcanización es la tendencia contraria al pluralismo. Para otros autores como Huntington (1993), éste proceso está relacionado con el surgimiento de grupos radicales, con la faceta, religiosa, étnica, nacionalista. Éste autor menciona la *balcanización* en su obra maestra “El choque de las Civilizaciones” como motivo de los conflictos en el futuro.

Balcanización ha sido utilizado como un fenómeno de fragmentación de la unidad administrativa o nacional también en otras partes del mundo. Éste término es ampliamente usado en las ciencias políticas y sociales. En la literatura política moderna africana hay diferentes referencias al proceso de la balcanización, como es el caso del estudio de Benjamín Neuberger, que hacía referencia a la lucha contra el colonialismo.<sup>41</sup> Otros autores han usado la balcanización, dando una explicación contra la globalización

---

<sup>38</sup> Véanse el capítulo 9, sobre la influencia de la iglesia ortodoxa en el nacionalismo serbio.

<sup>39</sup> Todorova. M, (1997) *Introduction Balkanism and Orientalism; Are they different categories*. New York. Oxford University Press.

<sup>40</sup> Veanse el capítulo 3 y 10.

<sup>41</sup> Neuberger. N, (1976) *The African concept of balkanisations*. Journal of Modern African Studies. Cambridge University Press. Vol 14, pp 523-529.

utilizando la balcanización en su vertiente cultural como la antítesis de éste proceso. ¡Otros autores se han atrevido hablar hasta de la “balcanización sexual” tratando el género y la sexualidad como nueva etnia<sup>42</sup>! En muchos casos la “balcanización” ha sido usado en la segregación racial y los valores anti balcanización de la cultura y el concepto social en EE.UU.<sup>43</sup>

A pesar que el sureste de Europa y Balcanes, se refieren a la misma región geográfica, la tendencia es de cambiar artificialmente su significado, y el termino Balcanes a veces tiene connotación peyorativa fundada en rasgos sociales y étnicos mientras el *Sudeste Europeo* suena más como una región, parte de los valores de Europa, y se puede usar también en un contexto regional, político o económico. El termino Balcanes, conlleva estereotipos fruto de la historia y de la balcanización, y a veces se ofrece como un puente entre Europa y Asia por la influencia oriental, de igual manera como la influencia árabe en el sur de España que a términos culturales enriquece a España. A nivel turístico y cultural Andalucía no tendría el significado que tiene sin la mezquita de Córdoba, la Alhambra de Granada u otros rasgos del Al-andaluz en península ibérica. El orientalismo de los Balcanes si se trata solo en cuestión cultural e histórica enriquece los Balcanes, mientras si el término se refiere a los rasgos del orientalismo en los Balcanes, como es la balcanización, no aporta interés o valor a la perspectiva europea de los Balcanes.

Uno de los motivos de la labor de la UE en los BO, ha sido “curar” y erradicar los restos de la balcanización que aún son presente en diferentes esferas en el contexto de éste estudio. Erradicar éste elemento, es un trabajo complejo y un proceso casi generacional que conlleva el empleo de todas la capacidades políticas, económicas, factores y condicionantes para poder poner la región en el “carril” de la europeización. La europeización es lado más opuesto de balcanización. El proceso conlleva diferentes desafíos que suponen la síntesis de éste trabajo, con lo cual es un cambio estructural, social y cultural para sudeste de Europa, que pueda definir el grado de éxito de éste proceso.

---

<sup>42</sup> Kimmel. M. (1993) *Sexual Balkanization: Gender and Sexuality as the New Ethnicities*. Social Research. New School. Vol 60. No 3, pp. 571-587.

<sup>43</sup> Siegel. R. (2011) *From Colorblindness to Antibalkanization: An Emerging Ground of Decision in Race Equality Cases*. Yale Law Journal Vol 120.

## 1.2. Relevancia del tema y el objeto del estudio

Éste tema aunque no representa una gran importancia social, mediática o incluso política dentro de las fronteras de la UE, ejerce sus efectos profundamente en los BO siendo parte de la vida política, social y la actividad económica de esta parte de Europa. Mediáticamente más que por su efectos que ejerce en BO, el termino ampliación está relacionado con la “fatiga de ampliación<sup>44</sup>”. La *integración* de BO es el discurso más utilizada dentro del panorama político en esta parte de Europa. Generalmente el debate político gira alrededor de éste proceso. Los debates parlamentarios, las comunicaciones políticas, así como la agenda de integración son muy importantes a nivel político, económico, social e incluso en las políticas públicas. En muchas ocasiones la condicionalidad de la UE, ha sido la “palanca” de un cambio “forzoso” y a pesar que la percepción que hay sobre la condicionalidad de la UE es no democrática, el impacto de la condicionalidad ha fortalecido la democracia en BO. El tema de ampliación es muy importante viéndola desde los BO y menos desde la UE. Aun así, desde 2004, 13 países han entrado en la UE.

En el mundo académico, la ampliación de la UE siempre ha ocupado una gran parte en el pensamiento de los “europeístas” que principalmente están en favor de estas ampliaciones, incluso en los BO. En España a pesar de que hay un interés más estrecho en la integración dentro de la UE y de las relaciones con América Latina, generalmente ha expresado una cierta empatía hacia la ampliación de la UE en los BO. España no está en la primera fila de este proceso, pero políticamente y técnicamente ha dado siempre el visto bueno en la integración de esta parte de Europa, incluso en el tema de Kosovo, que no lo reconoce como país independiente.

A nivel académico, en español hay una laguna en estudios de investigación sobre la ampliación de la UE en los BO. Esta “laguna” es más presente en España como el país de habla español que más vinculado esta con la UE. En la Universidad Complutense como la cuna de los estudios europeos en España y también en las universidades españolas no hay estudios o tesis doctorales centradas en éste tema. Con lo cual éste

---

<sup>44</sup> En una búsqueda en *google* en español el término “Fatiga de Ampliacion” tiene 647.000 resultados, mientras en término “Ampliación en los BO” 10 veces menos 67 000. En ingles el término “Enlargment towards WB” tiene más 2,600.000 resultados mientras “Enlargment Fatigue” 627.000 resultados.

trabajo va tener importancia simbólica y aporta conocimiento sobre esta parte “exótica” de Europa, para conocer de cerca éste proceso, y la intención es de transmitir una visión diferente y analítica sobre éste “tipo” de ampliación y que efectos ha dado en los BO.

Éste proceso ha sido muy debatido teniendo en cuenta varios factores. En primer lugar la política de ampliación es compleja teniendo en cuenta, no su carácter técnico sino estratégico, político y económico. La entrada de 10 países en el 2004 fue uno de los momentos más importantes de éste proceso. Esta ampliación cerró un espacio estratégico para la Europa Occidental aceptando países de rentas inferiores a la UE y con unas características peculiares que han inspirado a los euroescépticos. Pero el proceso de la integración europea necesitaba éste paso, ya que en sí, la UE necesita ampliar los efectos de su modelo y hacer del viejo continente una región democrática y próspera que encaja con los principios de la UE. Europa no se puede percibir sin la UE, y la UE tampoco sin el Éste y Sureste de Europa. Estas dos regiones completan la fisionomía continental de la UE. A pesar de que Rusia es parte de Europa, la hipótesis que es que nunca va a ser miembro de la UE con lo cual para Europa geográfica, la UE es la esencia política.

El proceso de ampliación es una herramienta de paz, estabilidad y de desarrollo, que acepta nuevos países según las pautas establecidas por la Comisión Europea, que tienen la raíz en el Consejo de Copenhague en 1993<sup>45</sup>. Teniendo en cuenta la ampliación de la UE, en los últimos años podemos evidenciar que los criterios económicos no han sido aquellos que han definido la adhesión en la UE como fue el caso de la ampliación en 2007 con Rumania y Bulgaria, sino más bien habido una clara apuesta política de los países miembros.

La supuesta ampliación de la UE en los BO, puede suponer un paso muy importante en la integración europea. Primer lugar son los últimos países junto con Turquía que siguen un proceso abierto para una posible ampliación en el club de los 27. Esta región ha sido

---

<sup>45</sup> Criterios Políticos; Instituciones estables que garantizan la democracia, estado de derecho, derechos humanos, respeto y la protección de las minorías. Criterios económicos: economía de mercado funcional para encajar con la competitividad y las fuerzas del mercado. Capacidades administrativas e institucionales para la implementación del “Acquis” comunitario y la capacidad para adquirir las obligaciones de la adhesión.

fuente de desestabilidad durante el siglo XX. Uno de los rasgos sociales de la importancia que éste proceso tiene en los BO, es la presencia de un porcentaje alto de población musulmana en Albania, Macedonia, Kosovo y BiH, que pueda producir debate sobre la admisión en una unión con valores cristianos. A pesar que el “musulmán” es parte *social* de Europa, la entrada en la UE de estos países, no supondría que éste elemento fuese parte *política* de Europa. Estos países tienen un peso político “invisible” y son totalmente seculares, incluyendo la clase política. La relación estado-religión es más democrática en los países donde la mayoría de la población es musulmana, como es Albania, que allí, dónde la mayoría son cristianos, dónde el caso más típico es de Serbia, con lazos e influencia muy importante de la iglesia ortodoxa en la vida política y social.

A pesar de esto, la CE o los actores involucrados en éste proceso no han puesto en cuestión los rasgos religiosos pero de forma indirecta los criterios de Copenhague apuestan para un estado laico. Éste proceso es controvertido si tenemos en cuenta el gran debate que genera también la entrada de Turquía en la UE, que lleva más de 50 años en la asociación con la UE.<sup>46</sup> En el caso de los BO, se trata de una población de casi 6 millones de musulmanes mientras en Turquía son más de 80 millones. Otra diferencia es que, entre Turquía y BO no existen ninguna similitud sobre los valores islámicos. Los países de BO son quizás los más “seculares” dentro de la panorama islámica mundial, que no fusión la religión con los elementos políticos-sociales en la sociedad. En éste proceso, éste indicador no ha tenido ninguna repercusión para estos países y tampoco las instituciones de la UE o países miembros, han mencionado la religión como un factor que pueda influir en la integración europea. En estos países el laicismo es consolidado y en el caso de Albania representa uno de los valores nacionales más reconocidos internacionalmente como es la armonía religiosa<sup>47</sup>.

Entre las dos interpretaciones que justifican la ampliación de la UE con estos países hay también un elemento muy importante para tener en cuenta. Las ampliaciones de la UE siempre han tenido un claro mensaje desde la primera etapa con Reino Unido, Irlanda y Dinamarca hasta la adhesión de Croacia. La primera ampliación en 1973, culminó con

---

<sup>46</sup> Durban L.P. (2006) Turquía y la UE: *La larga marcha Hacia la adhesión*. Revista del Derecho Comunitario Europeo, núm., 24 Madrid mayo-agosto, pp. 401-437.

<sup>47</sup> En 2014, durante su visita en Albania el Papa Francisco, calificó el país como ejemplo mundial de la armonía religiosa.



el momento dónde mercado común empezaba dar sus primeros frutos y dónde el peso comercial de las CC.EE era en pleno auge en medio de los problemas económicos en los años 70, con los aumentos de los precios del crudo y la caída del sistema del Bretón Woods. En 1981, la adhesión de Grecia vino en un momento dónde el peso económico de las CC.EE buscaba otros socios pero también quiso dar una oportunidad a Grecia en el proceso de la democratización después de una dictadura militar<sup>48</sup>. En el caso de España y Portugal el proceso tuvo similitudes ya que los dos países seguían el camino de democratización y también cerró una “laguna” *estratégica* en la Europa Occidental<sup>49</sup>. Las adhesiones después de la caída del muro de Berlín se hicieron con países neutrales militarmente después de la *Guerra Fría*, pero con una clara vocación europeísta, Austria, Finlandia y Suecia se incorporaron a la UE en 1995. 9 años más tarde éste proceso coincidió con una integración europea bajo grandes proyectos como fue el Euro, el proyecto de la Constitución y declaración política de la UE en Laeken<sup>50</sup> en Bruselas, sostenida por la estabilidad y crecimiento económico en la UE. La adhesión de 10 países en 2004 fue un momento clave en el futuro de la UE que aportó estabilidad política y crecimiento económico para el Este de Europa y beneficio considerablemente al mercado único<sup>51</sup>.

La ampliación en BO tiene motivaciones políticas por algunos países de la UE en impulsar la estabilidad y las reformas democráticas y “sellar” la estabilidad en el sureste de Europa. Esta región es la más pobre de Europa comparando con los estándares comunitarios, aun así la, UE tiene interés en ampliar su fronteras con estos países<sup>52</sup>. Queda claro que uno de los motivos de esta política es la estabilidad y desarrollo de esta parte Europa y la UE es el único “faro” de alcanzar que se ve desde BO.

La complejidad que ha caracterizado la región desde la desmembración de ex Yugoslavia, abarcan toda la esencia de la construcción de estados de derecho,

---

<sup>48</sup> *Revista de Instituciones Europeas* (1980). / Vol 7, pp 239.

<sup>49</sup> Bachoud. A, Martinez. M (1980) *Espana, una democracia joven*. Masson.

<sup>50</sup> Texto de la declaración de Laeken <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>

<sup>51</sup> En la pagina de PE, hay una pequeña explicación de los procesos de ampliación de la UE desde 1973. En la tabla de las fechas históricas de la ampliación de la UE, solo en 1973 y 1995 el apartado esta dejado en vacío, sin hacer una referencia al caso, mientras en la ampliación de 1981,1986, 2004, 2007 y 2013 hay una explicación del proceso, que generalmente está relacionado con los esfuerzos democráticos de los países, que generalmente han sido los países de las rentas más bajas.

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.5.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html)

<sup>52</sup> En 2017 el PIB per cápita de BO era el 35% de la media comunitaria.

estabilidad y desarrollo, con lo cual los intereses enredados en éste proceso provienen por las dos partes. Primer lugar la UE necesita una región estable y cerrar quizá el proceso de ampliación y profundizar más la integración económica y política tan necesaria después de una crisis económica que casi puso en duda uno de los proyectos más ambiciosos de la política económica como es el Euro. Para BO supone un proceso trascendente en el fortalecimiento de la cohesión social, democracia y estado de derecho.

Desde el punto de vista político, la implicación de la UE en esta región encaja muy bien con los principios de la UE que en éste caso coinciden con la meta para garantizar la paz y la estabilidad en Europa. Por parte de BO, la incorporación en la UE es una garantía de desarrollo económico y fortalecimiento democrático y porque no en la *continuidad* de países, como podría ser el caso de BiH, Macedonia o Kosovo. La adhesión en la UE es tan atractiva que hasta países como Serbia envuelta en una política bélica con los países más importantes de la UE durante el conflicto de Kosovo, solicito la adhesión en el proyecto europeo. Éste ejemplo es bastante ilustrativo de la importancia que tiene la UE. Uno de los elementos más importantes es que a diferencia de otras “alianzas” estratégicas que algunos países mantienen en la región con Rusia o EE.UU., solo la UE ofrece *sostenibilidad estructural* en todos los elementos que mencionamos anteriormente y más allá en la “revolución” de la AP, cambio normativo e infraestructuras.

Esta ampliación es un proceso bastante complejo, que abarca aspectos legales, políticos y económicos<sup>53</sup>. En primer lugar, estos países necesitan una “revolución” sobre todo económico y de estado de derecho para afrontar los retos de la ampliación. Desde el punto de vista económico, la región tiene los niveles macros y micros económicos muy por debajo de la media de UE<sup>54</sup>. Desde el punto de vista estratégico los BO se sitúan en una *laguna* económica y política, que si no fuese por la inestabilidad que esta zona ha producido desde la desmembración de ex Yugoslavia, quizá el proceso de integración estaría en un nivel más avanzado. A pesar de estas “deficiencias” la primera necesidad

---

<sup>53</sup> C. Laderchi, S. Savastano (2013) *Poverty and Exclusion in the Western Balkans: New Directions in Measurement*/ Springer; Washington; Capítulo II –IV.

<sup>54</sup> K.Liebscher (2005) / *European Economic Integration and South-East Europe. Challenges and Prospects*/ Eduard Elgar. UK, pp. 41-45.

de la política de ampliación y de la vecindad de la UE, es garantizar la estabilidad de Europa que se encuentra en un entorno vulnerable si tenemos en cuenta los problemas de la orilla sur de Mediterráneo y el oriente medio con los flujos emigratorios, desestabilidad política y una fuente de inseguridad debido al fundamentalismo islámico y radicalismo. En el Este de Europa, la política de vecindad también es muy importante porque en esta forma la UE intenta de amortizar los problemas provenientes de la parte menos estable de Europa y asegurar las fuentes energéticas como es el gas y también extender las relaciones económicas en Asia Central. Entre estas dos políticas están las relaciones con la Federación Rusa basada en una *relación especial* con la UE.

Primer interés vital de la UE es la estabilidad de BO, con lo cual el proceso de ampliación en esta parte tiene carácter preventivo, estabilizador e integrador. Si relacionamos las tres fases de esta trayectoria podemos decir que los acuerdos de *Estabilización e Asociación*<sup>55</sup>, encajan con la primera parte de éste proceso que es poner los “yacimientos” de una posible adhesión, luego la apertura de las negociaciones sirve para reformas más estructurales en los 35 capítulos de la adhesión que incluyen todas las políticas públicas.

El objeto de éste trabajo es de analizar las tres partes de éste proceso poniendo el énfasis, primero en la actuación de la UE como el actor principal que lidera el proceso de transformación y luego ver de cerca como han actuado los países involucrados en éste proceso y que cambios se han producido. La primera reflexión es que cada país presenta rasgos distintos en éste proceso, con lo cual la UE ha sido flexible en función de estas características. Teniendo en cuenta estos rasgos, el objeto de estudio será la dinámica de éste proceso con sus problemas y las contradicciones. Otro objeto de esta tesis es de deducir los intereses, los objetivos y las consecuencias en éste proceso. A priori la hipótesis principal es que la UE no ha demostrado un interés sustancial en adherir estos países en la UE. El primer interés ha sido cerrar el capítulo de seguridad en esta parte de Europa. Los tiempos, la magnitud y los medios utilizados así como los beneficios son el mejor ejemplo, que la UE ha buscado estabilidad más que adhesión para BO. Mientras BO han sido conscientes que en éste proceso no pueden presionar

---

<sup>55</sup> En la cumbre de Zagreb en 24 de noviembre 2000 se dio el primer paso técnico a una relación contractual con Albania, Macedonia, Bosnia y Herzegovina. Éste Proceso se reconoció como Proceso de Estabilización e Asociación.  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc) html

más allá de los plazos establecidos por las instituciones europeas y que no hay otro camino que seguir que adaptarse a las pautas del proceso político y técnico de la adhesión en la UE. El objetivo principal será analizar todo éste proceso para poder dar una definición sobre el alcance de éste proceso vital para los países de la región y parcialmente para la UE. A primera vista parece haber unos intereses “dispersos”, *estabilidad en cambio de integración* entre las dos partes con lo cual éste proceso de integración es asimétrico. La UE ofrece integración en cambio de estabilidad mientras los BO *prometen* estabilidad en cambio de integración.

La *ausencia* de la UE en la dinámica de la “fragmentación” y transición de las ex repúblicas de Yugoslavia perjudico las expectativas para un cambio político a principio de los años 90 y solo a partir de los años 2000, hay signos claros de una perspectiva europea sin entrar aun en una dinámica de integración que supone un proceso negociador con la UE. Las guerras en Bosnia, Croacia y Kosovo han dificultado éste proceso pero aun así países como Albania o Macedonia han demostrado que éste proceso se puede “apurar” también por otros factores como son la calidad democrática, buena gobernanza o la construcción de una *burbuja nacionalista*. El perfil técnico de la relación BO-UE se sienta en una situación perjudicada en términos económico, social y la calidad democrática de los países objeto de éste estudio, que refleja el retraso para alcanzar “el tren comunitario”.

Los años 90 suponen el proceso más alterador de la UE, con lo cual el interés fue centrado principalmente en los avances políticos de la integración reforzando los proyectos económicos, que culminó con la moneda única, la carta de los derechos fundamentales y la transformación de las instituciones de la UE. Los 90 fueron los años de transformación, arreglando los asuntos del “hogar” pero sin tener en cuenta que los problemas de la UE desde la caída del muro de Berlín no eran solo “domésticos” y necesitaban la actuación de la UE también en la vertiente exterior. La PESC tardó 10 años en *ubicarse* en un mundo que cambiaba con mucha velocidad y no fue un *actor importante* en Bosnia y Kosovo, pero si lo fue en Macedonia. La estrategia de una política recién creada *intergubernamental*, no tenía la capacidad y la “potestad” de hacerse con el control de situación en un entorno beligerante como fueron las situaciones en Bosnia. Desde 1990 hasta 2000 la implicación comunitaria en estos países se redujo principalmente en ayuda humanitaria, sin poder abarcar otros temas

muy importantes como eran los procesos de prevención de conflictos y fortalecimiento de los procesos políticos, democráticos y estado de derecho, con una política más activa de la PESC y la implicación de otras políticas de la UE como podría ser la ampliación. En los años 90 las dos partes estaban en posiciones diferentes en pavimentar una relación de asociación. La excepción, es el caso anacrónico de Albania, que a pesar que no fue parte de estas guerras, el dialogo político obstaculizo cualquier intento de integración en los años 90.

### 1.3 Preguntas e hipótesis de la investigación

La gran pregunta de éste trabajo consiste en que grado a des-balcanizado la UE, a los BO, con la política de ampliación, cuales son los motivos y resultados de éste proceso y cuando se efectuara la adhesión. ¿Serán capaz los BO de ser miembros de la UE? Cuáles son los criterios formales y no formales, políticos y no políticos que abren el camino hacia una posible ampliación de países que tienen un peso económico, político y demográfico insignificante para la UE. En continuación de esta pregunta surge otra, que gira entorno que si la UE ha ido incluyendo en los motivos de ampliación elementos “coyunturales” que van más allá del binomio “mercado común, unión política” y que extienden su influencia en la seguridad convencional y orgánica de Europa. Más que por los principios y valores que datan desde el comienzo del proceso de la integración, los interés que hay sobre la relación entre EU-BO giran en torno a la necesidad de cerrar el capítulo de la seguridad en BO y convertir esta región en un “anexo” de estabilidad y desarrollo, capaz de aprovechar el “bienestar” europeo. Esta integración tiene rasgos sociales, como son también los valores de la UE con lo cual éste proceso tiene muchas posibilidades de proporcionar beneficios para ambas sociedades. ¿Esta gama de implementación de “*Acquis*” comunitario, gobernanza económica, inclusión en las redes de transportes europeos, ayuda financiera, ha transformado éstos países en miembros pasivos de la UE?

La siguiente pregunta se extiende sobre los valores de esta ampliación. ¿Comparten los actores involucrado en éste proceso, *valores y principios* para que esta relación no se reduzca solo en intereses? A pesar de que los artículos 2 y 21 de la TUE son criterios jurídicos y políticos de la ampliación, serán los países de los BO capaces de asumir sin

la “carga” de la condicionalidad estos criterios. Aunque en los criterios de Copenhague la ubicación geográfica cuenta a la hora de empezar un proceso de integración, esto no significa que los valores europeos van en conjunto con la posición geográfica. En el caso de Turquía a pesar que se cuentan más de 60 años de asociación, el país aún no refleja la gama de los valores europeos principalmente “reveladas” después de la II Guerra Mundial. El espiral de los dilemas sobre los valores de la UE se extiende más allá, y uno de los factores de la relación tensa con Rusia a lo largo de la historia y también en el día de hoy, se basa también en la ambigüedad de valores y principios entre las dos partes.

La hipótesis principal es que la UE *aún está en un proceso des-balkanización y transformación* de esta región de Europa. Éste proceso tiene una velocidad distinta, y es *compleja*, que no se basa solo en los criterios “clásicos” sino se extiende a una esfera, cultural, social, histórico, y generacional con anacronismo, ambigüedades que se diluyen y se “gestionan” dentro del proceso de la integración, teniendo en cuenta la importancia de la UE en el mundo, como el modelo político, económico, social, más atractivo a nivel supranacional y el único “tramo” que lleva a estabilidad, desarrollo, sostenibilidad y paz en todos sus vertientes. Éste análisis sirve para medir el alcance factible de la ampliación de la UE en BO y los desafíos de éste proceso.

La gama de la actividad técnica y política, y la “sumisión” del poder gravitacional de la UE, ha erosionado la soberanía que junto con la implementación normativa de la UE, de reglas y obligación, suena como una adhesión “*pasiva*” de estos países en la UE. La hipótesis consiste en que en el grado de relación que hay entre las dos partes, la asociación ha quedado atrás, y los países son *cuasi miembros pasivos* de la UE porque comparten una alta dosis de obligación pero no de derechos dentro de la UE. Los informes de progreso de la UE publicado cada año en el mes de noviembre, son un indicio claro que estos países son miembros pasivos de la UE!

El hecho que se trata de 6 países “pobres” y complejos, sin intereses económicos en medio de una crisis económica y de una ola de escepticismo ha marcado desde principio éste proceso. A pesar de esto, la UE ha podido crear y desarrollar un nuevo modelo de convivencia en una zona muy inestable durante el siglo pasado, y la UE ha sido la mejor manera para europeizar BO desde el año 2000. Esta ampliación es *la más complicada*

desde punto de vista técnico, pero tiene la base necesaria para avanzar en éste proceso ya que los principios de la ampliación coinciden con dos elementos muy importantes, que son la meta que origino éste proyecto, estabilidad, seguridad, democracia y derechos, tan necesaria para el éxito del modelo de la integración, que pueda ser el *único motivo de ampliación* de la UE.

¡El proceso *de ampliación pueda terminar en BO!* El hecho que los otros países que quedan fuera de la política de ampliación, están en la sombra de una Rusia cada vez más hegemónica, complicara a largo plazo una posible ampliación de la UE. La política de ampliación quizá *cerrara* su largo camino en BO. El acuerdo de asociación entre Ucrania y UE fue motivo de descantear la crisis en Ucrania en 2013 y el otro país “pesado” en esta política Turquía, está cada vez más lejos de una posible adhesión, con lo cual la ampliación pueda llegar a la última estación, que es BO. En el caso de Islandia la clase política aún no tenía una decisión definitiva sobre la adhesión en la UE hasta enero de 2017.

A primera vista se ve que éste retroceso ha sido causado por la crisis económica en el conjunto de Europa, pero en el interior del proceso se pueden evidenciar signos de *falta de cohesión* dentro de la UE para incorporar BO. El proceso de integración se ha *caracterizado por falta de apoyo político*, más por los estados miembros, que por parte de las instituciones comunitarias dónde destacan la comisión y el parlamento con una vocación integradora.

Sin la política de ampliación, BO serian en otra fase de *actualización* de los estados étnicamente “limpios” que podría causar la rotura de las sociedades multiétnicas en Macedonia, Kosovo, BiH. La UE ha entendido que los acuerdos de asociación no eran suficientes para garantizar la sostenibilidad de la cooperación regional en BO con lo cual ha ido más allá con la promesa de adhesión. Sin esta promesa, los BO estarían otra vez en un proceso de *regreso* dónde no faltarían escenarios de revisión del mapa política. Hay que subrayar que cualquier intento de *regreso* no podría llegar a la situación de los años 90.

La UE ha estado en la *espera* que estos países alancen la meta de la adhesión, pero teniendo en cuenta la complejidad de esta región por motivos históricos, políticos,

sociales, económicos, hacía falta un compromiso más profundo por parte de la UE, que se da solo a partir de 2014. En éste aspecto, el mayor cuadro de ayudas financieras IPA *no ha sido un mecanismo útil de adhesión*, pero si ha servido en un *cambio positivo* en la calidad democrática y la buena gobernanza de BO.

La hipótesis secundaria es que por falta de éste compromiso, las dos partes han perdido en cuestiones de integración europea. La UE ha tenido en sus manos durante la última década la posibilidad de experimentar todas sus capacidades de transformación y desarrollo que posee la Unión de países más desarrollados del mundo y por otro lado los países balcánicos no han podido aprovechar el acercamiento con la UE por problemas caracterizados por falta de consenso político, los problemas del estado de derecho y desarrollo económico y social. A nivel regional aun BO no han absorbido el marco que la UE quiere implementar, que tiene como objetivo la superación de las disputas y mayor interdependencia económica. Entre los países miembros hay una política contradictoria, que gira entorno sobre cual tiene que ser el papel de la UE en el futuro teniendo en cuenta la gobernanza económica y la unión política. Uno de los efectos de Brexit podría ser la integración más profunda en aquellos elementos donde el RU era un obstáculo, y los BO eran parte de esta oposición británica.

Esta fase de ampliación puede representar la *última pieza de "puzle"* para la UE. La crisis económica que atravesó la UE, los problemas en oriente medio, "la fatiga de ampliación" y la relación fría con Rusia han desviado el interés de esta política. La ampliación de la UE en esta parte de Europa, sería la mejor respuesta a la crisis de identidad que atraviesa la UE debido a Brexit y por otro lado para los países de la región se abren otras vías de estabilidad, en una región donde todavía soplan vientos de tensión, como en Bosnia, Macedonia y Kosovo.

Un elemento que llama la atención en éste proceso es que desde el punto de vista cultural estamos hablando de realidades distintas que supondría la entrada en la UE de países como Bosnia o Albania con una alta tasa de población musulmán. Aunque la percepción que esta aportación daría un impulso diferente con el mundo musulmán es real, empíricamente no hay correlación, debido a que Bosnia y Albania no tienen ningún peso demográfico o político en la esfera "islámica". Éste indicador pueda valer en el caso de Turquía.



## 1.4 Marco geográfico, étnico y temporal del estudio

Este estudio se centra principalmente en BO, un término geográfico *creado* por la política de ampliación que tiene como sujeto a Albania, Macedonia, Serbia, BiH, Kosovo y Montenegro. Excepto Albania, todos los países surgieron de la desmembración de la ex Yugoslavia. En general los países suman una población alrededor de 20 millones de habitantes y un territorio de 200 mil km<sup>2</sup> y un PIB alrededor de 100 mil millones de euros en 2016.

Uno de los rasgos principales de la población es su composición étnica con dos grupos principales, los eslavos ortodoxos mayoritarios en Serbia, Macedonia, Montenegro, BiH, alrededor de 11 millones de habitantes y albaneses alrededor de 6 millones de habitantes, mayoritarios en Albania, Kosovo y con una presencia muy importante en Macedonia, Montenegro y menor medida en sur de Serbia<sup>56</sup>. En la región también hay una presencia importante de musulmanes en Bosnia, Kosovo, Albania y Macedonia. En los BO se combinan según las religiones musulmanes, ortodoxos, católicas, y en menor medida una minoría judía, principalmente en BiH.

Los rasgos demográficos son muy importantes para entender la fisionomía de BO, y su complejidad étnica. La religión mayoritaria es la cristiana ortodoxa con su presencia más importante en Serbia, Macedonia y Montenegro y una parte en BiH y la religión musulmana en casi 70% de la población en Albania, 90% de la población albanesa de Kosovo, casi 50% de la población de Bosnia y Herzegovina y 35% en Macedonia. La religión católica tiene su mayor presencia en Albania alrededor de 15%. Excepto Montenegro<sup>57</sup>, todos los países han sido parte del Imperio Otomano y más tarde durante la segunda mitad del siglo XX el *Comunismo* ha caracterizado los regímenes políticos sobre todo en Albania que sufrió una dictadura feroz de tipo estalinista, mientras en los

---

<sup>56</sup> Kitanics, M. Pap, N. (2012). *Las relaciones geopolíticas de las áreas Albanesas*. HOAL num 27, pp 113-116.

<sup>57</sup> Forsyth, W. (1876) *The slavonic provinces south of the Danube; A sketch of their history and present state in relation to the otoman porte*. University of Cambridge, pp. 95-127.

demás países *la tercera vía de no alineamiento* del Tito caracterizo toda la segunda mitad del siglo XX hasta los años 90, en la ex Yugoslavia<sup>58</sup>.

Este trabajo se centra en un proceso de transformación que tiene su origen en los años 90, donde la región fue escenario de las peores atrocidades desde la II Guerra Mundial, que obligo a la OTAN por primera vez en sus historia de intervenir militarmente en Bosnia y Kosovo. A partir de los años 2000, empieza hablarse de forma concreta de una perspectiva europea en los Consejos Europeos de Feira en Portugal<sup>59</sup> y más tarde en el Consejo Europeo de Salónica en Grecia en el 2003<sup>60</sup>. En cuando al progreso alcanzado durante estos años, todos los países tienen características distintas donde los factores políticos han marcado de forma muy clara el proceso de integración. Para analizar mejor este proceso este trabajo se centra principalmente en el periodo desde el año 2003 hasta 2016, con un énfasis principal a partir de 2014 cuando el proceso de integración empieza a tomar forma pasando desde la estabilización a la asociación y hacia la integración y adhesión.

## 1.5 Estructura del trabajo

Este trabajo se desarrolla en 4 partes. La primera parte se dedica a una aproximación del objeto de estudio, las características principales y un cuadro general del proceso, actores e intereses. En esta primera parte, se hace una introducción en el tema de la investigación acercándose a las preguntas de la investigación la hipótesis y también trata de establecer un primer contacto con el objeto de estudio, mediante la sintonización en orden cronológico de la teorías que han empujado la integración europea, cuáles han sido las ideas y también los hechos que han definido la integración europea. En este aspecto se hace un “resumen” desde las ideas *de la creación de la UE* el neo regionalismo y la gobernanza europea.

---

<sup>58</sup> R. Aracil, J. Oliver, A. Segura, A. (1995) *El mundo actual: de la Segunda Guerra Mundial a nuestros días*. Universidad de Barcelona/, pp. 517 -518.

<sup>59</sup> En este Consejo, la integración de los BO se recogió en las conclusiones no en la política de ampliación sino en las relaciones exteriores de la UE. [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm)

<sup>60</sup> En este consejo se habló por primera vez de la integración de BO, poniendo el énfasis primero en la estabilidad de la región. Conclusiones del Consejo Capítulo VI [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf)

En la segunda parte se analiza la primera actuación de la UE mediante su estrategia de Estabilización y Asociación desde 2000 hasta 2008 que coincide con la fase primera de éste proceso, que es la estabilización. En la segunda parte se pone el énfasis en el papel que juega la UE en el proceso de estabilización y cuáles han sido los primeros resultados de éste proceso, con un enfoque más amplio en caso de Kosovo, BiH y Macedonia. En el capítulo 3 se hace una valoración de los primeros resultados en la convivencia étnica como la fase necesaria para poder poner en funcionamiento el fortalecimiento del estado de derecho, la europeización, cooperación regional, seguridad y cooperación económica. El capítulo 4 trata el marco regional y de seguridad en BO.

En la tercera parte, el trabajo se centra en la relación técnica, la implementación normativa de la UE y los resultados de esta asociación. Éste proceso se da a partir del año 2001 con el programa CARDS y en 2007 con los programas IPA, que es el mayor cuadro financiero de la UE en soporte de BO repartido en 5 componentes. En esta parte se examinan el impacto del programa CARDS e IPA en sus dos fases de implementación y los efectos de la liberalización de los visados con BO. Estos acuerdos podrían suponer la penúltima fase de la adhesión en la UE que pueda coincidir con la negociación de los capítulos de adhesión.<sup>61</sup>

La cuarta parte del trabajo se centra en dos casos más específicos que marcan el éxito de la política regional y de la estabilidad en BO que son Albania y Serbia. Desde 2014 hay un cambio positivo en la relaciones entre los dos países que trajo consigo un mayor cooperación regional de grandes proyectos de infraestructura que son parte de los grandes proyectos europeos de las redes de europeas de transporte. Albania y Serbia son los países más importantes en la estabilidad regional con lo cual el desarrollo del proceso de ampliación en estos países afecta el éxito de la cooperación regional y de la integración de BO en la UE. En esta fase el *Proceso de Berlín* ha sido un esfuerzo añadido en la adhesión.

## 1.6 Metodología y fuentes

---

<sup>61</sup> Éste programa corresponde al los acuerdos EA y fue el marco financiero hasta 2006.

La metodología utilizada en éste trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre los actores implicados en éste proceso y hacer una evaluación analítica de la síntesis de éste proceso ya que con la integración se intenta acercarse a los valores europeos y en función de esto, mediante la implementación de las políticas europeas y la actuación de los entes políticos y públicos recibidores de esta aportación se definen los resultados obtenidos por dicha relación. La metodología se basa en un estudio empírico de toda esta magnitud de intereses, relaciones y actividades en función del proceso de la integración. La metodología académica inductiva se acerca más a éste trabajo en las dos primeras partes y en las dos segundas entra en un proceso técnico ya que el perfil de éste trabajo es multidisciplinar y se trata de un proceso “vivo” y “alterado” que se caracteriza de una cambio permanente, con lo cual es una metodología mixta en función de la características del proceso. La integración europea es un proceso multidisciplinar y como consecuencia necesita una fusión de metodología de investigación para poder contrarrestar las hipótesis. Éste trabajo tiende a tener durante su desarrollo una fisionomía analítica y uno de los rasgos principales es la fusión de diferentes temas en el objeto de estudio, porque solo en ésta forma se puede entender la magnitud de éste proceso, los costes y los beneficios. Éste proceso de ampliación es el más complejo con lo cual hay que adentrarse en diferentes temas para analizar una “experiencia nueva de integración”

Por una parte se elaboran las fuentes de la UE, principalmente de los contenidos técnicos de éste proceso dirigido principalmente por la Comisión Europea. Por esta razón se utilizan fuentes oficiales y fuentes no oficiales para poder arrastrar los resultados de esta relación. La tesis se materializa en gran parte en un estudio detallado de cada etapa de éste proceso teniendo en cuenta los avances de cada país, los resultados obtenidos, poniendo uno en frente al otro, los actores implicados en éste proceso haciendo una definición teniendo en cuenta tres prioridades, las expectativas, los métodos utilizados, las causas que influyen en la implementación de los objetivos, para terminar con una valoración de los resultados obtenidos y el grado de desarrollo que principalmente tendrá como sujeto la formación de estado de derecho, los avances democráticos, buena gobernanza y el desarrollo de los criterios económicos.

Para definir mejor las conclusiones es necesario un contacto directo con un tercer elemento muy importante en esta investigación que será un estudio de las fuentes

endógenas e independientes involucradas en éste proceso. La elaboración de declaraciones, estudios, fuentes de prensa balcánica y europea, análisis cuantitativo, así como sondeos serán unas de las fuentes utilizadas en contestar mejor las hipótesis. En general en el método de la investigación se crea un triángulo de estudio entre la actuación de la UE, la gestión de los países sujetos en el estudio y la opinión pública mediante el grado de la satisfacción de todo éste proceso y los resultados que se han obtenido.

La investigación pretende hacer una valoración que parte de la hipótesis que BO *aún no están preparados* para ser miembros. Sería necesario en éste aspecto una fusión de técnicas de investigación con un mayor protagonismo de una reflexión inductiva del proceso de la integración. Por esta razón es necesario el acercamiento y conocimiento detallado de los procesos, que permita unas conclusiones más elaboradas para formar varios escenarios posibles de desarrollo más allá de éste trabajo. El espacio dónde se desarrolla y toma forma el proceso de investigación tendrá elementos de análisis comparativo que son productos de los resultados de la investigación de todos los materiales, empezando por una bibliografía de la temática de los procesos de la integración europea, los informes comunitarios y el debate público producido en los países sujetos de éste proceso.

Éste trabajo hace un seguimiento de un periodo temporal “tenso” y a veces “caótico” con lo cual es una situación “viva” dónde el proceso de investigación acompaña el proceso de la integración con lo cual la flexibilidad a la hora de elaborar las fuentes de información es presente en cada paso. Esta situación se reflejara también en las respuestas a la hipótesis, resumidas en las conclusiones y se intentará hacer una definición de la causas de origen, de la causas que intervienen en éste proceso y partir de allí acercarse a una valoración sobre el cierre de éste proceso y del impacto que conlleva.

## 1.7 Teorías de la Integración Europea

Si seguimos un orden cronológico de las teorías de la construcción europea podemos partir de una idea federalista de Alteró Spinelli<sup>62</sup>, anteriormente desarrollada en la teoría de funcionalismo a partir de los años 20 por David Mitrani,<sup>63</sup> que insistían en la transferencia de poderes a agencias internacionales, y más tarde Jean Monnet fusionaría las dos teorías bajo el *funcional federalismo*<sup>64</sup> que parte de la idea de una economía a escala europea, para perseguir fines políticos que “ensamble” la Europa Occidental y los pueblos europeos.

Con la terminación de la II Guerra Mundial se aceleran estos proyectos debido al alto coste de las mismas y la atención se centró en como apaciguar el mundo sobre todo Europa. Estos intentos comienzan en los años 1950-1960 por el Ernst Haas en 1958 por su visión *neo funcionalista* que plantea la pregunta ¿cómo la cooperación en sectores específicos de la economía conduce a una mayor integración política más amplia? I para Haas la respuesta está en la proyección funcional “*spillover*”, en una cooperación sectorial mediante el “desbordamiento” desde la cooperación técnica sectorial a una nueva dimensión política, como por ejemplo la cooperación en sectores de acero y carbono crea otro campo de integración en otras áreas como son las tasas de cambios de divisas, que amplía el dialogo político. “*Spillover*” explica el efecto que una política puede tener en corto o largo plazo efecto en otras políticas y como consecuencia hay una efecto domino que va asumiendo más poder en una estructura de integración.

En segundo lugar la propagación política se utiliza para explicar la importancia de los actores supranacionales y sub-nacionales en el proceso de integración ya que crean una mayor presión para conseguir otras áreas de integración. Como resultado para *neo funcionalistas* como Haas, se forma un proceso de desbordamiento y la integración europea se ve como un proceso auto-sostenido que culmina con la creación de un sistema de gobierno con centro en Bruselas. En sus esfuerzos para explicar la integración europea, Haas hace una definición de la integración europea:

---

<sup>62</sup> U. Morelli. Spinelli. A (1995). *Il pensiero e l'azione per la federazione europea*: Giufre Editore, Roma

<sup>63</sup> Long, D Wilson/(2003) *Thinkers of the Twenty years' Crisis : Inter-War Idealism* Reassessed / Oxford Press , pp. 215-225.

<sup>64</sup> A. Ward, L. (2009) *Ward The Ashgate Research Companion to Federalism/* The Ashgate, England, pp. 372-374.

*“Un proceso en que los actores políticos en distintos contextos nacionales son persuadidos a cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o reclaman la jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es una nueva comunidad política, sobrepuesta sobre los ya existentes”*

65

El *neo funcionalismo* intenta integrar modestamente las áreas de *baja* política que son a la vez los sectores estratégicos de la economía que crean una alta autoridad para promover el proceso de la integración de determinados sectores a través de las naciones, que creara presiones funcionales para la integración de los sectores económicos relacionados. La consecuencia, es el enredo gradual de las economías nacionales y poco a poco los intereses sociales cambiaran su lealtad hacia un nuevo centro supranacional. La profundización de la integración económica creara la necesidad de una mayor institucionalización europea. La integración política seria la consecuencia de esta relación de *baja política* en sectores económicos.<sup>66</sup>

Mientras para el neorrealismo o inter-gubernamentalismo (Ben Rosamond 2000), el sistema internacional es caracterizado por la anarquía compuesto por unidades que son formales y funcionalmente igual. La variable clave es la distribución de capacidades entre las unidades de presión o poder de un estado A, a un estado B. La maximización de la supervivencia en éste entorno anárquico se basa en el grado de la relación de intereses y acciones entre los estados que constituyen el sistema internacional<sup>67</sup>. Para Alan Milward<sup>68</sup> el *inter gubernamentalismo* enfatiza el papel del *Estado Nación* en la integración y argumenta que el estado nación no se está volviendo obsoleto debido a la integración europea. Para Milward (1993) y Hofmann (1966), las instituciones supranacionales serán siempre débiles porque no poseen todos los recursos y el soporte popular para expandir su poder. Con el tiempo se ha visto que parcialmente estos autores han acertado sobre el papel de las instituciones comunitarias pero como se ha visto con el tiempo, algunas instituciones como Tribunal de Justicia gozan de todo el

<sup>65</sup> Haas, E. (1968) *The Uniting of Europe. 1950-1957*. Stanford: Stanford UP, pp. 16.

<sup>66</sup> Rosamond, B. (2000) *Theories of European Integration*. Houndsmills: MacMillan, pp. 51-52.

<sup>67</sup> Kenneth Waltz in short, analysed by Rosamond, Ben, 2000: *Theories of European Integration*. Houndsmills: MacMillan, pp. 132.

<sup>68</sup> Milward. S. (1992) *The European Rescue of the Nation State*. Berkeley University. California.

poder derivado por los tratados en ejercer su trabajo. La idea de las instituciones comunitarias durante éste tiempo no ha sido en asumir todo el poder de los países sino *dialogar, europeizar y comunitarizar* gran parte de la actividad de la UE y a pesar de que aún no se puede hacer comparación con la historia de Rey Arthur “todos para uno y uno para todos” el camino de integración ha aspirado en juntar fuerzas y proporcionar beneficios en todos los sectores y para todos los actores de la UE.

Partiendo de esta teoría los gobiernos nacionales son los principales actores en el proceso de la integración europea. De esta forma los países miembros guardan aun elementos de la soberanía nacional y lo seguirán teniendo<sup>69</sup>. El pensamiento de Milward por sus orígenes tiene un *toque*, de cómo el Reino Unido ve en el futuro los procesos integradores. Mientras para los *inter gubernamentalitas liberales* como Andrew Moravcsik (1998),<sup>70</sup> el gobierno nacional es un actor principal pero también incorpora el modelo liberal de la formación de las preferencias de los gobiernos nacionales, un proceso que se basa en las preferencias de los países miembros, mediante la negociación que sirve al proceso de la integración<sup>71</sup>.

Para Moravcsik<sup>72</sup>, el *liberal intergubernamentalismo* se desarrolla sobre la combinación de la teoría liberal, las preferencias nacionales y la teoría de *intergubernamentalismo*, que mediante la negociación pone la mira en la beneficios substantivos de las instituciones y de los países. Para él, con el tratado de Roma, se dan los primeros elementos de una constitución para Europa europeizada y a pesar que el Tratado Constitucional no fue aprobado, la UE guarda gran parte de esta constitución. Para él, la UE es una entidad confederal. En su libro “*The choice for Europe*” él hace referencia a la creación de instituciones europeas fuertes mediante la *delegación* del parte de la soberanía de los países a las instituciones comunitarias para tener un *compromiso creíble*.

---

<sup>69</sup> Hipotesis del autor de éste trabajo

<sup>70</sup> F. Schimmelfenning artículo sobre el proceso de integración  
<http://www.princeton.edu/~amoravcs/librari/intergovernmentalism.pdf>

<sup>71</sup> Wallace, Helen, James A. Caporaso, Fritz W. Scharpf, and Andrew Moravcsik. (1999). Review section symposium: *The Choyce for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. "Journal of European Public Policy 6.1 (March): pp.155-179.

<sup>72</sup> Andrew Moravcsik es uno de los intelectuales más influyentes hoy en día sobre la integración europea y dirige el centro de estudios europeos en la Universidad de Princeton.



Para *neofuncionanlistas* Lindernberg y Schenigold (1970), la integración es un proceso político y ellos estudiaron las CC.EE como un sistema político dónde las demandas internas son convertidas en decisiones que abarcan toda la comunidad. Ellos desarrollan el sistema “*spillover*” de Hass hacia la *socialización de los actores* en el proceso de toma de decisiones y empezar a desarrollar nuevas perspectivas y compromisos como resultado de interacción. Éste proceso según estos autores finaliza con el proceso de “*feedback*” que tiene como protagonista el “público” europeo que es el destinatario de la integración europea<sup>73, 74</sup>.

El concepto de *inter gubernamentalizo* es criticado por Pearson (1996) porque dificulta el proceso de la integración.<sup>75</sup> La integración se basa en el *neo-institucionalismo* con sus tres vertientes principales, la elección racional, sociológico e histórico. La elección racional se basa en que los actores persiguen sus preferencias individuales en el contexto de las reglas institucionales, un ejemplo de esto es el procedimiento legislativo ordinario. Mientras para el institucionalismo histórico se pone la atención en el papel que tienen las instituciones creadas por los actores que participan en el proceso de integración, pero que con los años estas instituciones son capaces de superar y escapar al control de los países. Para ilustrar mejor esta fracción teórica es la importancia que ha ido teniendo el Tribunal de Justicia de la UE.

Por ultimo en orden cronológico es la gobernanza multinivel que es una teoría más nueva que la integración europea. Esta teoría sostiene que la formulación de políticas de integración es demasiado complicada para ser explicada. Autores como Liesbet Hoghe y Gary Marks (2009)<sup>76, 77</sup> defienden la tendencia de la dispersión del control del poder. Esto ha tenido dos trayectorias distintas en primer lugar hacia nivel supranacional, es decir la UE ha ido cogiendo más poderes y al nivel sub-nacional dónde los entes políticos, como asambleas regionales y autoridades locales tienen más peso debido a la

<sup>73</sup> Lindberg, L. Scheingold, S (1971, *Regional Integration; Theory and Research*. Cambridge MA: Harvard University Press.

<sup>74</sup> Lindberg, L. Scheingold, S (1970) *Europe Would-Be Polity; Patterns of Change in the European Community*. Englewood-Cliffs, N.J Prentice –Hall, Inc.

<sup>75</sup> Pierson, P (1996) *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*. "Comparative Political Studies 29.2 (April): pp. 123-162.

<sup>76</sup> Hooghe, L. Marks. G (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*/ Rowman & Littlefield Publishers, Inc. USA.

<sup>77</sup> Hooghe, Liesbet and Marks. G, (2009) *A Post functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. "British Journal of Political Science 39.1 (January) pp. 123.

descentralización.<sup>78</sup> Estas teorías tienen unas características que a juicio de Padoa-Schioppa (1995), crean el *Modelo Gravitacional* "poniendo la énfasis en la proximidad geográfica, los costes limitados de la transferencia, las políticas comunes, estándares sociales etc. El modelo gravitacional es uno de los factores principales porque los países de BO quieren ser parte de la UE.<sup>79</sup>

### 1.7.1 Neo Regionalismo

Aunque la globalización es un proceso que empuja las relaciones internacionales en otro nivel desconocido anteriormente, el nuevo regionalismo es una tendencia en pleno auge por lo menos en Europa. Éste proceso empezó a tomar forma después de la caída del muro de Berlín con el comienzo o la caída de un mundo bipolar "pulverizando" los antiguos poderes caracterizados por dos bloques los Estados Unidos y Unión Soviética. Para Soberbaum (2008), éste proceso está caracterizado por una relación triangular entre el estado, la sociedad civil y las empresas multinacionales.

Desde la década de los 80 empezaron tomar forma los procesos de neo regionalismo con un claro protagonismo de las Comunidades Europeas con sus dos vertientes la ampliación y la profundización de sus poderes. En otras partes del mundo se veían venir otros procesos de neo regionalismo con el MERCOSUR, NAFTA, ASEAN etc. Éste proceso es múltiple dinámico y ha sido acompañado por varias tendencias como comerciales, económico, seguridad y política. Debido a la denominación de *nuevo regionalismo* es necesario aclarar o separar el concepto del nuevo regionalismo y sus rasgos principales.

En primer lugar el nuevo regionalismo hace referencia a un proceso de integración, mientras el regionalismo clásico que tuvo su punto de partida a principio del siglo 19 no tenía estructuras y estaba estancado en el espacio y en los medios debido a un alto grado de desconfianza con un poder puramente vertical caracterizado de una soberanía

---

<sup>78</sup> Marks, G, (1996) *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, Governance in the European Union*. London: Sage, pp. 41.

<sup>79</sup> Telò M. (2007) *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post hegemonic Era* : Ashgate: England: pp. 12-13.

nacional en una formación “*ortodoxa*” de estado. Éste proceso tuvo su pleno auge con la fase posteriori de la II Guerra Mundial y el fin del colonialismo.

El regionalismo coincide con los procesos de la construcción de las comunidades europeas o con la firma del tratado de Atlántico de Norte que dio lugar a la OTAN. La consolidación de una idea unificada de *Europa Occidental* fundada en el mercado interior, convirtió éste proceso regional a otra fase que era la integración y la ampliación. La incorporación de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973 de Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986 es el ejemplo del éxito de esta tercera vía que superaba el marco regional cerrado, convirtiéndose en proceso de integración con una filosofía política basado en los lazos económicos entre los países y de la solidaridad entre los europeos. Éste proceso era acompañado de un marco legal como fue la acta *Única Europea en 1986*. Pues en esta etapa comienza la segunda ola de neo regionalismo. Éste proceso fue explicado por Hettne<sup>80</sup> como el antiguo regionalismo pero con nuevos patrones. Según el, las ideas del regionalismo tuvieron su origen al principio del siglo XX pero carecieron de fines institucionales y como consecuencia no se materializaron en un regionalismo verdadero.

Es difícil consensuar el nacimiento del regionalismo debido a las interpretaciones teóricas que se le han dado. La creación de los imperios ha sido justificada también con un marco regional arcaico que intentaba reorganizarse bajo una estructura histórica aunque la tendencia ha sido principalmente orientada hacia un control imperial desde metrópolis sin difundir los centros del poder entre varios puntos dentro del marco regional.

El proceso de la globalización ha coincidido con la segunda ola de la mundialización, ya que la primera se pudo experimentar con el cierre espacial del mundo, fruto de los descubrimientos de Colon o Magallanes. Esta parte puede coincidir con la primera fase de la mundialización con el cierre espacial del mundo y el comienzo de una ola del comercio marítimo. Entre los siglos 16-20 se puede decir que éste proceso estuvo

---

<sup>80</sup> Hettne, B. (2003) *Theories of new regionalism*: Palgrave Reader; New York., pp. 22-27.

marcado y parado por la creación de los estados nación y un proceso de la caída de los antiguos imperios que dieron lugar al surgimiento de nuevos estados. Éste proceso llegó hasta los años 70 del siglo XX y con la revolución de los medios de información y comunicación, entra en otra fase de la globalización que está en pleno auge hoy en día. Si la primera fase no se acompañó de un proceso de regionalización la segunda fase ha coincidido con una transformación profunda de la organización mundial bajo organizaciones regionales sobre todo a partir de los años 90.

El debate que si el mundo es unipolar, bipolar, *tri-polar*, multipolar, uní multipolar o tri multipolar, es y será foco de debate pero lo que ha quedado claro en éste proceso es que como consecuencia de lo convulsa primera parte de siglo XX y luego acompañado de los procesos de globalización el mundo de hoy camina hacia un proceso neo regional, por lo menos Europa ha sido el continente que está experimentando más éste tipo de formación de regionalismo. El término “nuevo” significa que en algún momento y circunstancia estos procesos fueron experimentados pero por varias razones no fue posible profundizar más estos conocimientos.

Otro rasgo de regionalismo es su carácter geográfico y político. Resulta complejo definir un espacio geográfico que puede abarcar un región porque el nuevo regionalismo más que por su contenido histórico o geográfico se caracteriza por una capa política que define los alcances o los límites del regionalismo y éste espacio puede ser abierto, es decir un proceso regional con una vocación integradora o un regionalismo cerrado basado en principios de entendimiento e dialogo sin tener una clara intención de integración. Con lo cual en el nuevo regionalismo, es la intención política quien define el carácter geográfico.

Teniendo en cuenta éste rasgo, la tendencia es de transformar el espacio regional casi continental en una estructura institucionalizada como puede ser el caso de Europa. Aun así la UE no es Europa si tenemos en cuenta el espacio geográfico, pero la UE extiende su modelo más allá de sus miembros y en éste aspecto la política de ampliación o de vecindad fortalece un marco más amplio regional más allá de las fronteras externas de la UE.<sup>81</sup> A partir de esta definición el marco regional es más eficaz teniendo en cuenta la

---

<sup>81</sup> En éste aspecto nos viene como soporte etimológico la interpretación de la palabra región por el latín que significa dirección hacia algo, más que delimitación y se desarrolla aún más por el verbo latín

mezcla de una actividad política, económica en un espacio transfronterizo que define el grado de relación bajo un marco neo regional.

Éste marco puede tener carácter económico como puede ser Nafta, comercial como Asean, declarativo como puede ser la Unión Africana o económico y político de integración como es la UE. Detrás de cada aspecto de éste nuevo regionalismo están las características o los valores añadidos por una trayectoria histórica, un marco cultural o relacional que establecen la fisonomía del regionalismo. El proceso de integración europea posiblemente no hubiera sido posible sin las guerras mundiales que tuvieron su origen en Europa. De esta forma la concepción europea contra la *catástrofe* hizo posible una nueva visión política, una idea que sin tener la necesidad de esta guerras tuvo lugar en un el pensamiento europeo en el siglo 18 o 19 con Volter<sup>82</sup>.

Esta definición tiene también dos sub-articulaciones claros que son la región y la regionalización. Si con la primera entendemos una ubicación geográfica, la segunda se convierte en un proceso. Éste proceso es capaz de integrarse bajo la creación de un modelo con rasgos o valores comunes. Es justamente esta parte del neo regionalismo que convierte la región en un proceso abierto e integrador. Los valores se desarrollan de forma vertical y horizontal hasta alcanzar que se extiende entre aquellos entes que tienen interés en conseguir un espacio común. Los factores internos empujan el proceso de regionalización y los factores externos sirven para la institucionalización de los objetivos.

Para Soberman (2008), el regionalismo está definido por varias interpretaciones que en algún caso pueden alcanzar niveles de teorías dependiendo de una relación de causalidad dependiente o interdependiente. Para los neorrealistas el surgimiento de la regionalismo pone énfasis en los intereses nacionales, entre la política de seguridad y para los institucionalistas neoliberales destacan el papel de las instituciones y las organizaciones regionales para la gestión de la interdependencia en la consecución de bienes colectivos a nivel regional. El debate entre las dos reside en que los neorrealistas

---

“*regere*” qué significa gobernar o mandar. Con lo cual la interpretación lexicológica de la palabra se orienta hacia un espacio de influencia que una vocación de construcción de un espacio bajo unas reglas que definen los objetos de gobernanza en los tiempos moderno o de influencia desde una perspectiva histórica.

<sup>82</sup> J van der Dussen. Vilson. K (2005) / *The History of the idea of Europe*/ London. Tailor& Francis Group, pp. 42-43.

se dedican a analizar las variables estructurales para definir el alcance del regionalismo mientras lo neoliberales dan más peso a la influencia reguladora de las instituciones.

A juicio de estas dos ideas parece ser que el neo regionalismo tiene varios rasgos. En éste caso por ejemplo la UE<sup>83</sup> emplea las dos ideas para definir su modelo de la integración fusionando el papel de las instituciones con la aportación intergubernamental de los países. Por lo menos en éste modelo quien ha asumido bastante importancia ha sido la idea neoliberal dónde la creación de las instituciones independientes dentro del marco regional es necesario en el proceso de regionalización e integración. Éste proceso de transformación entre la globalización e regionalización y multilateralismo produce una sensación de un mundo caótico pero no anárquico y solo el éxito de la regionalización o integración puede definir mejor el alcance de esta teoría y quizá salvar en el futuro de un cierto grado de anarquía la sociedad internacional. En estas circunstancias la conceptualización del mundo sería *caótico en un proceso de transformación*. Lo importante en éste aspecto es que los procesos regionales sean abiertos y con esta tendencia se pueden soportar mejor los efectos económicos de la globalización. De esta forma hablamos de regionalismo positivo que intenta amortizar los efectos de la globalización. Sin lugar a dudas que la aportación de la UE en el mundo hacen de esta organización la “cuna” del regionalismo<sup>84</sup>.

### 1.7.2 Desde el *veberianismo* hacia *européismo*

Como parte de éste trabajo es la funcionalidad y el papel del estado bajo la “lupa” de la UE, es necesario explicar cuáles son los rasgos principales del estado, en que se basa el funcionamiento del estado moderno y cuales son su capacidad de actuación en un mundo globalizado. El proceso de la integración europea ha sometido éste proceso a un “fuga” de los poderes clásicos del estado hacia un nuevo regionalismo aplicado por la UE que tiene como rasgo fundamental su modelo de gobernanza. Éste modelo intenta hacer frente a los retos de la globalización y también de apaciguar y “gestionar” a Europa “unificada”

---

<sup>83</sup> Artículo publicado por Mario Telo

[http://www.ashgate.com/pdf/SamplePages/European\\_Union\\_and\\_New\\_Regionalism\\_2nd\\_Intro.pdf](http://www.ashgate.com/pdf/SamplePages/European_Union_and_New_Regionalism_2nd_Intro.pdf)

<sup>84</sup> Pastor A., J M, Re. J.F Torregoso (2013). *Guerra y Paz. La sociedad Internacional entre el Conflicto y la Cooperacion*. Madrid: Dykison S.L, pp 429.

Según el politólogo conocido alemán M. Weber (1920) el estado es una relación de dominio de hombres sobre hombres apoyada en el instrumento del poder legítimo. El estado representa una naturaleza compleja y se utiliza para designar la forma de organización política, los poderes públicos de una comunidad política, que se aplica a distintas realidades sociales en diferentes aspectos geográficos, demográficos, económicos o sociales. Los componentes principales del estado son el pueblo, territorio, ente político, soberanía y por lo último ser capaz de relacionarse con otros países tener reconocimiento de ellos y poder disfrutar con ellos de sus relaciones. Según Weber el monopolio de la violencia y la autoridad es el rasgo fundamental del estado, dejando entender que en éste círculo solo el estado tiene derecho de utilizar éste poder. Por otro lado esta conlleva en otro elemento que el estado no solo ejerce el poder sino la tiene que elegir de forma legítima con el consentimiento de la sus ciudadanos.

El poder tiene que ser institucionalizado que significa que no se ejerce arbitrariamente sino de acuerdo con las leyes. Aunque el poder éste ejercido por personas, ellos no actúan en su nombre sino como representantes de una entidad abstracta, en esta forma la despersonalización del poder garantiza la continuidad del estado y sus políticas. Para Max Weber los estados más desarrollados se basan en las instituciones más desarrolladas. La institucionalización del poder hace que las actividades y relaciones políticas son realizadas por órganos específicos a los que se les atribuyen funciones concretas. Desde éste punto de vista, *la organización burocrática del estado constituye el éxito del estado* en la época moderna pero hay que destacar que la elección de los funcionarios tiene que ser de base profesional y no por razones clientelares y políticas.

El estado en el ejercicio del poder tiene autonomía y con éste se entiende la capacidad de formular y alcanzar objetivos que son reflejos de la demanda o intereses de los grupos sociales. Según Skocpol (1989), la autonomía del estado no procede de las elites sino de las instituciones. El estado es un conjunto de instituciones militares, administrativas y políticas que responden a una lógica e interés propio, pero aun así el estado no es el actor unitario en el funcionamiento de él.

Esta idea ha sido desarrollada y para Mann (1997), las sociedades están integradas por diferentes redes de poder e ninguna de las cuales son determinantes sino que funcionan como un equipo. Según éste autor tenemos cuatro tipos del poder, lo económica,

político, estatal, militar y la ideología que se caracterizan por poseer unos recursos, unas funciones y organización propia. En sí mismo el estado carece de algunos recursos específicos y para el bien funcionamiento del estado, éste conjunto de acciones e instituciones se combina con la sociedad y de esta combinación el estado intenta extraer el poder. El estado para ejercer su legalidad y garantizar el estado de derecho se crea en base de unos principios generales que defienden la soberanía del pueblo y garantiza sus derechos. La constitución en el estado moderno es parte clave de la legitimidad del poder, la defensa de los derechos y la separación del poder. La aprobación de éste documento se hace con el consentimiento de sus ciudadanos o de sus representantes en el parlamento. Éste procedimiento es una garantía del estado de derecho y ampara la voluntad general. Para mejorar la calidad de estado Robert I. Rotberg (2007), recomienda intervenir en el aparato burocrático, mejorando los métodos legales, reactivar y regularizar las economías locales, reintroducir el imperio de la ley y por ultimo proporcionar elecciones aceptables, controladas por la comunidad internacional, dónde las opciones se decidan por los propios ciudadanos<sup>85</sup>. Es principalmente en este “campus” donde la UE ejerce su efecto en los BO, pasando desde un estado clásico hacia un modelo fruto de europeización.

Con el auge de la globalización después de los años 90 se ha detectado que el estado sigue su proceso de expansión en el sentido que para hacer frente a los desafíos de la globalización deriva poderes para hacer frente mejor a los retos de la globalización coincidiendo con el *neo regionalismo* y la UE es el ejemplo más claro. Con éste proceso se intenta coordinar los poderes del estado dentro de un marco regional que hace más visible la buena gobernanza. Éste proceso en Europa ha tenido como primer enfoque la prevención del conflicto y con el tiempo ha intentado pasar a un enfoque estratégico para hacer frente a los cambios en la política internacional fortaleciendo el papel de Europa bajo un proceso de integración económico y político. A pesar de la erosión, el papel del estado es aun significativo aunque la intención es la derivación cada vez más atribuciones en la gobernanza económica.

---

<sup>85</sup> Robert Rotberg preside la fundación Mundial Para la Paz y dirigió el programa sobre los *Conflictos Estatal* de la Escuela del Gobierno de Harvard. Su “hoja de ruta” sobre la calidad de los estados pone la énfasis en, los bienes políticos, (la Seguridad, Sistema jurídico, libertades y derechos fundamentales, el sistema económico financiero, y las relaciones con la comunidad internacional.



En el mapa político mundial existen estados fracasados que no proporcionan seguridad, esto sería el primer elemento que pueda determinar el fracaso o no del estado, pero también el funcionamiento de las institucionales puede causar un fracaso parcial del estado o su fragmentación basado en elementos de descentralización completa que pueda influir en la estabilidad del estado. En el día de hoy no hay un consenso académico sobre los estados fracasados pero aun así existen algunos indicios que determinan la calidad de los estados.

Por primera vez éste término se utilizó en un artículo en la revista *Foreign Policy* en 1992 y a partir de éste momento la terminología ha ido ampliándose utilizando también términos como “estados colapsados” (Zartman (1995). El estado fallido sería el colapso de los servicios públicos generales, incluyendo toda la gama de servicios que un estado les puede ofrecer a los ciudadanos, tutela de derechos, protección física y social, es decir todo las potestades que el estado tiene atribuidas y que las proporciona a los ciudadanos.<sup>86</sup> Pues el estado fracasado podría ser aquel estado que no es capaz de mantener esta performance dentro de su territorio y que con esta acción lleva a expandir su inseguridad al exterior.

Internacionalmente el estado fallido se refiere a su desempeño y el comportamiento frente a las normas del derecho internacional y los regímenes internacionales. Domésticamente, se caracteriza por su incapacidad para promover seguridad a sus ciudadanos, que implica controlar el territorio y conservar el monopolio legítimo de la fuerza. Pero las obligaciones del estado no se limitan aquí y podemos incorporar aún más como la capacidad para ofrecerle a la ciudadanía servicios públicos, con calidad. Los estados en vía de fracaso podrían ser aquellos que no llegan a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, que es el pacto social que tiene el estado en garantizar la seguridad y justicia social en general. La característica de los estados fracasados podría ser la falta de monopolio de violencia, y más allá la pobreza, gobernanza, desarrollo, corrupción endémica.

---

<sup>86</sup> Estados fracasados no proporcionan los servicios básicos en su territorio, por ejemplo, Afganistán, Somalia, República Democrática de Congo y Sudan.

Otro tipo de estados serían los que sufren un fracaso parcial, porque al tiempo que han adoptado la forma constitucional o democrática, han perdido la habilidad para garantizar el monopolio legítimo.

### 1.7.3 Condicionalidad, la imposición de la política de la UE

Para *imponer* la visión comunitaria en la aplicación del “*Acquis*” comunitario, fortalecer el marco regional, el dialogo político y hacer más eficaz el trabajo principalmente de la CE, la condicionalidad ha sido uno de las herramientas más eficaces en Europa del Éste y más que necesaria en los BO. Casi todos los países parte de éste proceso se han condicionado en su camino, dentro de las características o los desafíos que estos países han enfrentado en su camino de integración. *En ningún* momento la condicionalidad ha superado las posibilidades reales de los países para poder cumplir con las exigencias de la UE. La condicionalidad ha tenido como objetivo cumplir con los estándares básicos y la funcionalidad de diferentes sectores y casi siempre ha sido dirigido al fortalecimiento del estado de derecho y a los criterios políticos que para la UE son la *prioridad de cuestiones fundamentales*<sup>87</sup>. A pesar de que la UE ha sido un elemento substancial en la gobernanza, el obstáculo principal no ha sido en cumplir con las exigencias en temas del déficit público, deuda pública, estrategias del desarrollo, sino más bien el estado de derecho y los criterios políticos.

La condicionalidad no se ha aplicado solo a los países parte de la ampliación, sino desde los años 80<sup>88</sup> se ha aplicado en la política comercial, ayuda al desarrollo, acuerdos de cooperación y criterios políticos.<sup>89</sup> Para otros autores como Smith (1997), la condicionalidad ha sido utilizado también en el caso del proceso de ampliación de Grecia, España y Portugal en el proceso de la democratización y en los acuerdos de Lome (1975-1980, 1989-1985). La condicionalidad europea según una esquema de Ugur y Tovias (2004), es un factor *endógeno* y que su éxito depende de las metas y del

---

<sup>87</sup> En la comunicación núm. (611), el 10.11.2015 de la CE, al PE, Consejo y el comité de las regiones sobre la política de ampliación se detallan estos factores son muy importantes en la política de la ampliación.

<sup>88</sup> Weber, S. (1995). “*European Union Conditionality.*” In *Politics and Institutions in an Integrated Europe*. Berlin: Springer-Verlag, pp. 193–220.

<sup>89</sup> En la fase previa de la adhesión de los 10 países en 2004, Eslovenia en 1997 no fue incluido en el proceso de negociación de los capítulos por razones de la calidad democrática. Las negociaciones con Eslovenia empezaron en el año 2000. Bulgaria, Rumania, Letonia y Lituania fueron excluidas de la negociación en el año 2000 por razones económicas.

enredo de los intereses principalmente de la parte que “viaja” detrás del tren comunitario, que tiene su interés en este proceso. Reflejo de este elemento es la extensión en la orilla sur de mediterráneo en la fase del “auge” del proceso de la Asociación Mediterránea donde la UE no tuvo mucho éxito en reformar parte de las políticas públicas (Tovias 2009). En el caso de BO la intervención en las políticas públicas de la UE ha sido profundo y ha orientado en si el “concierto económico”. Otras organizaciones internacionales como FMI y BM, han utilizado la condicionalidad principalmente para empujar los procesos de la privatización y liberalización desde los años 80. La caída del muro de Berlín y los procesos de la globalización vieron estas dos organizaciones más involucrados en las políticas financieras y del desarrollo en los países del ex bloque comunista y también en el bloque de países conocidos como “tercer mundo”.<sup>90</sup>

El uso de la condicionalidad ha tenido razones prácticas e ideológicas y el proteccionismo ha influido en este proceso (Veber 1995). Principalmente la meta de la condicionalidad ha sido en función del fortalecimiento de democracia y derechos humanos en terceros países. Lograr este objetivo en diferentes casos ha sido cuestionado en su eficacia por ejemplo en África. Durante este tiempo se ha clarificado más la eficacia de esta “técnica” y podemos deducir que cuando más combinados están los intereses de terceros países hacia la UE, más eficaz es el resultado de la condicionalidad<sup>91</sup>.

En los *Criterios de Copenhague* se especifican la democracia, economía de mercado y la capacidad para afrontar la presión de la competitividad y del mercado común como uno de los criterios más importantes para ser miembros de la UE. Estos términos suenan “vagos” ya que la UE no tiene un sistema político, democrático, incluso económico unificado aunque en este último la experiencia de la ampliación en 2004, 2007 y 2013 ha sido basada en elementos *neoliberales*<sup>92</sup>. La condicionalidad europea es una “misión” del aparato ejecutivo de la UE y de los países miembros que presionan la CE a

---

<sup>90</sup> Bull, B. Jerve. A, (2006) Sigvaldsen. E. *The World Bank and the IMF use of Conditionality*. Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

<sup>91</sup> Smith, K.E. (1997) *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?* European Foreign Affairs Review,

<sup>92</sup> Grabbe, H. (2002) VOL 23, Num.3). *European Union Conditionality and “Acquis” Communautaire*. International Political Science Review, pp. 249-268.

la hora de imponer la condicionalidad encima de la mesa. A pesar de que en varias ocasiones la condicionalidad ha sido atacada como un criterio que dificulta los esfuerzos de los países para ser miembros, éste criterio es sub “Copenhague” ya que de forma implícita se basa en los objetivos de la adhesión. Desde el Consejo de Helsinki en 1999, la condicionalidad ha sido reforzado y en cuando al proceso de la negociación de los capítulos no hay una línea recta y común hacia los países, sino que la “competición” está abierto hacia aquellos países que están mejor preparados. El ejemplo de éste cambio es presente en BO. Los 6 países parte de éste proceso se encuentran en etapas diferentes en el camino de la integración, con lo cual la adhesión en grupo no va ser posible si el proceso transcurre sin alteraciones políticas en su vertiente regional.

En el caso de los BO la condicionalidad ha sido el “preámbulo” de la política comunitaria en función de la europeización. La correlación condicionalidad-europeización ha sido en muchos casos eficaz y por esto motivo existe una cierta “imposición” de la cooperación regional y de las transformaciones democráticas en los BO<sup>93</sup>. Para muchos autores la condicionalidad de la UE en los BO metafóricamente ha usado la “zanahoria” en términos de incentivos y “palo” a la hora de conseguir sus objetivos (Zoukui, 2010), (Grabbe, 2002). A diferencia de otras experiencias, la condicionalidad en los BO ha sido múltiple-dimensional y ha tenido como objetivo más allá de los objetivos clásicos, derechos humanos y estado de derecho, reconciliación, reconstrucción, reformas y un gran objetivo durante los años 2000 la colaboración con el Tribunal de Haya. Croacia, Serbia, BiH y Kosovo han sido los destinatarios principales de estas exigencias. Albania ha sido en la cabeza de la región en cuando a la condicionalidad por motivos políticos, debido a que la clase política ha sido un obstáculo en la integración del país.<sup>94</sup>

En muchas ocasiones la *condicionalidad* ha sido criticada como un mecanismo que va en contra de la soberanía de los países. A pesar que la UE ha exigido cambios que abracan desde los asuntos “domésticos” y de política exterior, el proceso de integración aunque se desarrolla previamente a la “típica” fuga de soberanía de los países miembros, pasa “factura” a la soberanía de los países parte del proceso. En el caso de

---

<sup>93</sup> Grabbe, H, (2006) *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central Eastern Europe*. Palgrave, Basingstoke.London.

<sup>94</sup> El caso de BiH tiene diferentes características ya que en uno de los factores que influye en la en el desacuerdo es la multiethnicidad.

Turquía tiene diferentes características y no ha sido fácil de penetrar en la “soberanía” del país, y esto puede ser una de los factores endógenos de la dificultad de Turquía de ir más rápido en el proceso de integración europea. En el caso de los BO todos los países han cedido racionalmente en éste proceso. No se puede entender el proceso de la integración sin la “fuga” de los poderes clásicos de los países.

La europeización, la integración y la gobernanza europea no son compatibles con el “estado clásico” y ser miembro de la UE o estar en éste proceso conlleva un cambio lento y racional hacia una soberanía compartida. Uno de los factores de Brexit, podría ser la resistencia de Reino Unido a la fuga de soberanía. Por eso motivo el RU no participo en la moneda única, Schengen y tuvo dificultades en aceptar la totalidad de las sentencias del Tribunal de Justicia. RU estaba en posiciones diferentes en cuando a otras políticas comunitarias, en oposición al proyecto constitucional y en contra de las pautas de ampliación en BO. En varias ocasiones durante de éste trabajo se expone la pérdida de soberanía como uno de los elementos substanciales de la condicionalidad de UE en BO. Los incentivos que se plantan por ser parte de la política de ampliación con la finalidad de ser miembro erosionan la *resistencia* que los países de los BO tienen hacia las exigencias de la UE<sup>95</sup>. Debido a que éste proceso es profundamente asimétrico la soberanía de los países pasa a segundo plan. El peso económico, los cambios estructurales y las aspiraciones para ser miembro, hacen que los países ceden por la condicionalidad (Schimmelfennig. F, Sedelmeier. U, 2004). Si éste proceso fue eficaz en las ampliaciones de 2004, en países con un peso económico modesto para la UE, en el caso de BO con un peso insignificativo, la política de la condicionalidad es mas “tensa”.

#### 1.7.4 Las facetas de europeización

Europeización es parte estructural de la construcción y funcionamiento de la UE. El concepto tiene connotaciones políticas, jurídicas, económicas y funciona dentro de un marco de dialogo que gira entorno del proceso de integración europea. Europeización e integración son dos elementos básicos de la UE desde sus orígenes. Europeización va

---

<sup>95</sup> Esta posición de la UE en los BO y los efectos que tiene en la soberanía de los países ha sido muy bien expuesta en la tesis doctoral de Gergana Noutcheva, presentada en 2006 en la Universidad de Pittsburgh en los EE.UU. <http://d-scholarship.pitt.edu/7279/1/DISSERTATIONGerganaNoutchevaApril2006.pdf>

más allá de la conceptualización teórica siendo un elemento meta-teórico que nace de una fusión de neo-funcionalismo e *intergubernamentalismo*, que se evidencia en el proceso político, económico y normativo de la UE. A veces para entender dónde empieza una política comunitaria y la relación que hay entre una política exclusiva o compartida, o para llenar la “laguna” de funcionamiento y la relación técnica, se usa la europeización mediante un dialogo deliberativo y constructivo para marcar los objetivos o construir una hoja de ruta.

La parte esencial de la europeización es el dialogo, fruto de racionalismo e influencias de neorrealismo. Una de las facetas de éste fusión, es la capacidad enorme de “auto generación” abriendo nuevas vías de dialogo incluso en los momentos de crisis. Uno de los motivos porque la integración europea a veces se ha hecho a base de crisis, es también porque la racionalización política de los actores dentro de la UE o de las CC.EE, ha llegado niveles satisfactorios, y en éste proceso gran parte del “merito” recae sobre la europeización, que es una noción optimista, positiva y expansionista. La europeización es parte de la identidad política de Europa integrada, que se basa en proceso de, construcción, institucionalización y difusión del poder europeo. Europeización es una tendencia política contemporánea de Europa o de la gran parte de la misma. Otra faceta técnica de la europeización seria la “descarga” de la UE, como directivas, regularizaciones y estructuras institucionales a otros niveles domésticos.<sup>96</sup>

Para Olsen (2002) no hay una definición exacta de la europeización, aunque se suele relacionar con la implementación de la legislación comunitaria, con la gobernanza multinivel o la transferencia de poderes. Según el, existen 4 fenómenos de la europeización; exportación del modelo europeo más allá de la fronteras de la UE; desarrollo de instituciones gubernamentales en el nivel supranacional; el elemento supranacional influye a nivel nacional y subnacional; intenta intensificar el proceso de la unificación de la UE.

Según Hass (1958), el cambio de “lealtad” de sectores *subnacionales* hacia un nuevo centro es parte de la europeización. Esto podría encajar con la tendencia independentista de algunas regiones de Europa, por ejemplo en Escocia o Cataluña, que como actores

---

<sup>96</sup> Howell. K. (2002). *Developing Conceptualizations of Europeization and European Integretion; Mixing Methodologies*. APU. Shefilfd

subnacionales o connacionales han demostrado su interés en independizarse cambiando su “lealtad” hacia la UE, de hecho oficialmente han expresado su interés en ser parte de la UE, si logran la independencia. En BO, éste elemento es presente en otra dimensión, porque son los estados mismos que en una forma u otra han cambiado lealtad, como ha sido el caso de Montenegro, dejando la unión con Serbia, “ofreciendo lealtad” a la UE. A nivel regional todos los países han seguido el compromiso de la fuga de soberanía hacia la UE. Esto también es parte de la europeización que redimensióna la soberanía nacional.

Para Landrech (1994), la europeización es un proceso creciente reorientando la dirección y la forma de la políticas en un grado dónde la dinámica política y económica se basa en tres niveles; lógica de la organización; lógica nacional; política doméstica y debate político<sup>97</sup>. Para Gamble (2002), la europeización tiene diferentes características en la gobernanza que ha transformado la política doméstica de los estados. Para Goetz (2000), la europeización es un variable independiente, que aunque toma forma de la correlación de diferentes actores, tiene su propia personalidad. A pesar de estas ideas la europeización es un proceso de dialogo amplio y profundo a diferentes niveles dentro de los estados y a nivel comunitario que goza también de la aportación de otros actores convirtiendo la europeización en un modelo pluralista.<sup>98</sup>

En la relación *europeizacion-integracion* es el primer elemento que aporta más en la construcción del proyecto europeo, porque la europeización es la estructura mientras la integración es la meta. Los dos conceptos son altamente correlacionados, dónde se fundamenta la función de la UE, que es europeizar e integrar. Éste elemento tiene dos vertientes dónde la europeización viene a veces para rescatar o implementar la construcción política dentro de la UE, y también es un elemento básico ahí dónde la UE tiene un proceso de integración fuera de sus fronteras. Parte de la europeización, no se encuentra solo en la política de la ampliación sino también la política de vecindad, dónde la UE ejerce una presión más *ligera* para fomentar sus valores.

---

<sup>97</sup> Landrech, R. (1994) *Europeanization of domestic politics and institutions. Journal of commun market.* VOL 32, Num 1, pp. 69-87.

<sup>98</sup> Olsen, J. (2002). *The many faces of Europeanization.* Arena Working Papers.

### 1.7.5 La europeización de la ampliación

En la política de ampliación, europeización es parte estructural del proceso, en la implementación normativa, política y también de los valores y principios de la UE. Mediante éste proceso la UE intenta incentivar el dialogo dentro de los nuevos socios a nivel vertical y horizontal, y en éste aspecto la regionalización de sudeste de Europa tiene mucha influencia de la europeización<sup>99</sup>. Para Harmsen y Wilson (2000), en la política de ampliación, la europeización se usa para adaptar el modelo de estado según la filosofía comunitaria. En éste contexto europeización está relacionado con la modernización del estado. La función de la CE como el órgano ejecutivo más expuesto a la europeización se convierte en un “gobierno” supranacional incluso para los países que son parte del proceso de ampliación. Con lo cual, los países parte del proceso, aunque no son parte de la toma de decisión dentro de la UE, son destinatario del poder legislativo de la UE, porque durante éste proceso los países ya empiezan a implementar el “Acquis” comunitario. Más que socios, esto países se convierten de forma indirecta en “miembros” pasivos de la UE porque, en gran medida son parte de la buena gobernanza europea, de la política exterior de la UE, de la red de infraestructuras, de la seguridad europea, y en general de los desafíos de la UE. Los países parte del proceso de la ampliación están a una fase más desarrollada de la asociación. Durante éste trabajo se evidencia como penetra el poder normativo, político y económico de la UE en BO, convirtiendo estos países en el “satélite” más cercano de la UE, incluso más que la zona EEA, por la densidad de la condicionalidad que se ejerce en BO.

BO participan y se benefician de la europeización en todo éste camino, sobre todo durante la fase de negociación de los capítulos de adhesión, dónde la europeización está casi institucionalizada. Rasgos de esta práctica se pueden encontrar en la cooperación regional, dialogo político, políticas públicas en todos los países parte del proceso. Para Cowles (2001), europeización es el proceso dónde emergen y se desarrollan diferentes estructuras de la gobernanza a nivel europeo, que abarca procesos legales y políticos que intentan resolver problemas y mejorar el sistema común entre los actores creando reglas europeas. Éste modelo se puede encontrar en parte en los BO, porque esta región es dependiente a los efectos de la UE. El cambio de la AP, reformas económicas,

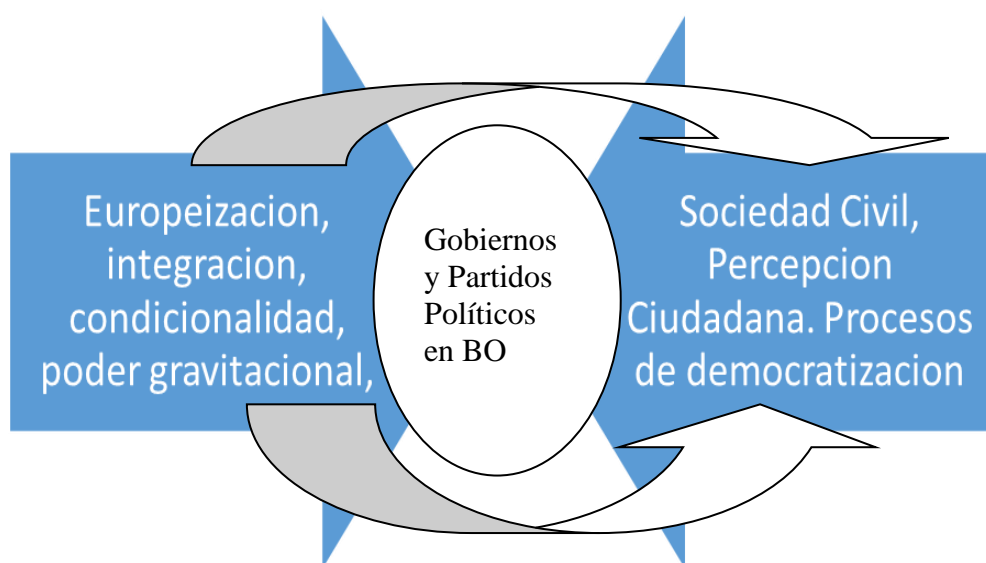
---

<sup>99</sup> Goetz.K, (2000). *Europeanised Politics. European Integragion and National political system*. West European Politics. Edicion Especial. Vol 23. Num 4.



calidad democrática, SC, y mucho más son parte de la europeización del modelo de estado y de la sociedad en BO, con lo cual la europeización erosiona la soberanía y convierte estos países en un estado de preadhesión muy avanzado. Éste proceso es democrático, incluso la utilización de la condicionalidad, porque es parte necesaria del cambio estructural. BO enfrentan dificultades en lograr las metas europeas e incluso lograr acuerdos dentro de sus zonas de *influencia*, con lo cual la condicionalidad es parte de la europeización. Existe la certeza máxima y los sondeos son la prueba, que la condicionalidad, europeización e integración coincide con la presión social y el interés ciudadano en el camino de la integración, si no la condicionalidad y la europeización no serían eficaces y no servirían como modelo en BO.

**Ilustración 1: Ciclo de “presión” para europeizar BO**



En éste círculo los partidos políticos y los gobiernos en general, debido a los problemas de corrupción endémica, interpretación de la democracia, mala gobernanza, están vistos como un obstáculo en el proceso de integración. La utilización de la condicionalidad se correlaciona con la presión pública, que ve a las elites gobernantes como factor que impide una integración más rápida, y relaciona esta “casta” con los problemas principales en sus sociedades. Sin esta presión social, éste proceso sería apático. Aun así hay que entender que la europeización no corresponde solo a esta presión social, sino sirve también a que los países desarrollen los elementos del estado moderno europeo que se diluye en la gobernanza europea y el poder legislativo de la UE.

Des-balkanizar y europeizar son dos lados opuestos de éste proceso. De igual manera que “desintoxicación” no significa buena salud, des-balkanización no significa europeización. Des- balkanización es la fase inicial de europeizar, debido a que los entes políticos o incluso los grupos sociales no “entienden” o no aceptan el nuevo modelo de estado y sociedad que aporta la europeización. Esto por ejemplo se refleja en los problemas que existen en entender el estado multiétnico en BO y la *consitucionalizacion* de éste proceso. Los ejemplos de BiH, Kosovo y Macedonia evidencian éste argumento. Si el proceso de la europeización tiene que ver en parte con la descarga del “*Acquis*” comunitario, entonces solo dos países serian parte directa de la institucionalización de la europeización en BO que son Montenegro y Serbia, que hasta 2017 estaban en un proceso de negociación de los capítulos de adhesión. Los acuerdos de Estabilización y Asociación han armonizado éstos países con el marco comunitario pero no han institucionalizado la europeización. A pesar de esto, existen *segmentos* europeizados, Kosovo con EULEX, Albania con un proceso activo de la condicionalidad, Macedonia con el “proceso de Ohrid<sup>100</sup>” son parte de los esfuerzos para europeizar éstos países. Des-balkanización es la eliminación de los rasgos principales que causa “regreso” y mantiene rehén las opciones de aprovechar de los beneficios de la UE. Las primeras “patologías” que se tratan en la des-balkanización son el dialogo político en el estado multiétnico, la cooperación regional, la creación de los primeros elementos de seguridad regional, aumento de los flujos comerciales, fortalecimiento de la calidad democrática. A partir de ahí los BO entran en una senda de la europeización porque se convierten en destinatarios de la buena gobernanza de la UE, de la implementación normativa, del “control” de la política exterior, de la reformas económicas y del modelo correspondiente. La cierto es que la europeización es el principio pero no el fin de la integración europea, porque éste proceso estará a largo plazo en transformación y profundización.

## 1.8 Conceptualizacion de la seguridad común europea

La política exterior y de seguridad ha sido el resultado “natural” y racional de todo un proceso de integración. Los intentos de tratar la seguridad como un elemento comun

---

<sup>100</sup> Veanse capitulo 3

data desde el Tratado de Dunkirk <sup>101</sup>, <sup>102</sup>. Las libertades de los ciudadanos de la UE, el modelo económico y social, los valores y principios son parte del “átomo” de la seguridad y la política exterior. La correlación entre ambas es *coexistencial* y no se puede percibir la seguridad y la política exterior de la UE sin el proceso orgánico del funcionamiento interno de la UE y del compromiso de sus actores en expandir el modelo europeo más allá de sus fronteras. El modelo y el desarrollo económico, el *potencial inexplorado* de la política exterior y de seguridad común, el factor estructural de la cooperación para el desarrollo de la UE, aporta estabilidad en el mundo entero y según el primer ministro canadiense Justin Trudeau, durante su discurso ante el parlamento Europeo en la ocasión de la aprobación del acuerdo del libre comercio entre Canadá y UE<sup>103</sup>;

*“ La UE es un valor mundial un ejemplo de seguir que aporta paz, seguridad y estabilidad en el mundo entero, un actor imprescindible para el mundo. Todo el mundo beneficia de una UE fuerte ”*

El mecanismo de la seguridad de la UE, tiene una componente muy importante que es la cooperación. La cooperación ocurre por la ausencia de estructuras institucionales o la falta de la deliberación en la coordinación de las políticas. UE se basa en la deliberación multilateral en temas de la seguridad con la participación de muchos actores involucrados en éste proceso. La cooperación, el nuevo institucionalización, la integración, la regionalización son conceptos amplios con diferentes impactos e indicadores con lo cual su estudio necesita una amplia gama de disciplinas y actores, que varía según la área, el carácter de cooperación y porque no influencias históricas y culturales.

La seguridad europea nace de un proceso multilateral y busca el multilateralismo en conseguir sus metas. El hecho que el multilateralismo es una de las características de la UE, hace que la percepción de la seguridad de la UE es neorrealista, un proceso que no busca solo intereses para desarrollar la cooperación en temas de seguridad, no porque

---

<sup>101</sup> Howorth J, (2000) *European Integration and Defence; The ultimate challenge*. Chaillot Paper, pp.15-95.

<sup>102</sup> En 1947 Francia y Reino Unido firman un tratado de asistencia mutua de carácter militar en una posible respuesta de Alemania después de la II Guerra Mundial. En 1948 éste Tratado se amplía en el Tratado de Bruselas donde se añaden Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

<sup>103</sup> Parte de su discurso el 17 de febrero de 2017 ante el PE.

hay una amenaza directa que afecta a la Europa, sino que los principios y los valores de la UE “saltan” el mundo realista convirtiendo la UE en un actor que observa la seguridad en el ojo de neorrealismo. El perfil neorrealista de la UE encaja con su “softpower”. Para Waltz (1979), el neorrealismo en la redistribución internacional del poder emerge en aquellos casos cuando los actores no actúan en nombre de sus intereses sino en función de los intereses comunes. A pesar de esto, no podemos pretender que toda la función de la política de la UE es neorrealista! Durante su trayectoria la UE ha basado la búsqueda de la seguridad en elementos *liberales* basado en el papel de las instituciones capaces de controlar “la alteración” de la situación y aumentar la interdependencia entre los países dónde el modelo comercial, es el más típico. Parte del liberalismo es una correlación estrecha de coste y beneficios entre los países. En el esquema de Keohane y Nye (1977) la autonomía nacional se hace difícil para sostener, con lo cual los estados reconocen el potencial de juntar intereses en hacer frente a los desafíos. La complejidad de las redes transnacionales crea problemas y preferencias, con lo cual los países tienden a cooperar.

Para Ginsberg (1989), Europa se ha vuelto más racional con la expansión de la política exterior que se basa en dos causas lógicas; la lógica de integración regional y la lógica de interdependencia. La lógica de integración se adapta perfectamente a los BO, dónde los países quieren ser parte de los beneficios de la UE, mientras la lógica de interdependencia se adapta a una escala regional e internacional. Para Haas (1990), entre los acuerdos de “un disparo” y a “largo plazo” la UE lanza sus objetivos a largo plazo y esto necesita elementos “*spillover*” para cerrar el ciclo de la seguridad. Para Ginsberg, la UE ha desarrollado un tercer elemento mediante “sus propia deliberación” entre sus instituciones y los países miembros.

Debido a que las características de la política exterior y de seguridad de la UE son múltiples disciplinares, el multilateralismo, el liberalismo, neo liberalismo, realismo, neorrealismo o la teoría del régimen son parte de la construcción ideológica de la PESC, porque en esta rama de la UE, se enredan diferentes actores, instituciones, intereses, metas y esto pueda obstaculizar la toma de decisiones. Esto podría ser uno de los *motivos logicos* que ha veces es difícil lograr acuerdo dentro del PESC.

La teoría del régimen se diluye en la búsqueda del elemento común en la PESC como “meta régimen” para crear formas adicionales o cooperación institucionalizada para enfrentar problemas comunes. Para Krasner (1983), la teoría de régimen pone el hincapié en las instituciones comunitarias porque son aquellas que quieren fomentar una entidad común en la política de seguridad y exterior de la UE. Esto no significa que los estados no desean unificar sus posturas en estas políticas. La teoría de régimen se aproxima a la percepción neoliberal, que pone su foco de atención en el papel de las instituciones. Las instituciones pueden “abastecer” con mecanismos de paz y ofrecer políticas relevantes y conocimientos para el mundo. Estas instituciones fortalecen las normas internacionales y también pueden influir en el comportamiento de los estados y tener un papel decisivo en el dialogo, entre los países u otros actores en plan nacional, regional y global. Cuando más radicada es la democracia más importancia y poder decisivo tienen las instituciones para aterrizar con sus medios en el establecimiento del dialogo y de las reglas comunes. En éste debate han influido también los constructivistas como Checkel (1998), que evidencia el papel de los estados y su compromiso coherente con la seguridad internacional. A pesar que el constructivismo es un término relativo y a veces vago, la Europa occidental tiende a “migrar” desde un enfoque pragmatista del siglo 19, racional desde la II Guerra Mundial, hacia constructivismo en el siglo 21<sup>104</sup>. El constructivismo no critica el papel de las instituciones sino subraya la importancia de la institucionalización de la seguridad común.<sup>105</sup>

### 1.8.1 La institucionalización de la seguridad europea: Hacia un ejército común

La seguridad común en la UE no está aún institucionalizada<sup>106</sup>, mientras la política exterior aunque en algunas veces se ha caracterizado como “volatil” esta institucionalizada. A pesar de que la PESC cubre también un vacío de la institucionalización de la seguridad de Europa, hasta hoy en día no se ha puesta en peligro la seguridad de conjunto de la UE para ver que alcance tiene la PESC en un

<sup>104</sup> Esto es una hipótesis del autor de éste trabajo.

<sup>105</sup> Smith, M. (2004). *Europe Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University.

<sup>106</sup> Guinea Llorente. M (2013) *La PCSD; paso inconcluido hacia las fuerzas armadas europeas*. CESEDEN. Documentos de seguridad y defensa 55, pp.11-29.

momento cuando la seguridad común no está institucionalizada. Con la institución se entiende la creación de las reglas y obligaciones “las reglas de juego”, mientras con la institucionalización se entiende el proceso en dónde las reglas se comparten y se desarrollan. Con la institucionalización se conciben diferentes procesos que son capaces de proporcionar consistencia en los objetivos y un mejor enredo de los actores y la normalización de las normas que son capaz de cambiar desde *normas estándares* hacia normas de *carácter obligatorio* (Smith 2004).

OTAN es la única institución, institucionalizada en temas de seguridad en el mundo, mientras la UE ha creado un proceso institucionalizado que abarca temas políticos, económicos con una base reguladora muy amplia. A pesar de estos avances, la UE aún no ha podido institucionalizar la seguridad. La falta de un mando común o fuerzas comunes o una junta militar conjunta, son algunos de los factores que reflejan la ausencia de la institucionalización. La declaración del presidente de los EE.UU., Trump sobre la dudas que plantee a corto y largo plazo sobre la OTAN, los riesgos común que la UE enfrenta y la necesidad de tener su propia “OTAN”, pueden acelerar el proceso para que la UE institucionalice la seguridad que sería un paso natural en la senda de la construcción e integración europea. Para Aldecoa (2017), que desde 2008 ha sido uno de los primeros propulsores de la institucionalización de la defensa común, que incluye un ejército con un mando militar de la UE, la política de defensa ha encontrado un nuevo elemento de desarrollo;<sup>107</sup>

*“Los planes del Trump para rediseñar la OTAN, harán que Bruselas acelere en la estrategia global de defensa europea en vez de convertirse en el pilar europeo de la OTAN como quiere Trump”.*

La UE, ha institucionalizado parte de la seguridad en el sentido que la actividad de PESC proporciona garantías adicionales en la seguridad europea. Una amenaza a un país miembro de la UE sería una amenaza a todos los países de la UE. A pesar que Finlandia, Austria y Suecia no son miembros de la OTAN, son parte indispensable de la seguridad común de la UE. La hipótesis es que la UE tiene ciertos grados de

---

<sup>107</sup> Aldecoa, F. (2013). Hacia unas fuerzas armadas europeas. *CESEDEN. Documentos de seguridad y defensa* 55, pp. 7-11.

institucionalización de la seguridad y puede proporcionar una rápida y eficaz respuesta a los países miembros que no son parte de la OTAN. En la UE hay un enredo más estrecho de alianza incluso militar que dentro de la OTAN. Es decir una amenaza directa a un país miembro sería una amenaza a toda la UE. En el caso de la OTAN a pesar que Grecia y Turquía son miembros fundadores de la OTAN, durante su historia reciente han estado en varias ocasiones en situación de beligerancia en el mar Egeo. A pesar de ser miembros de la OTAN, Turquía no cuestiona la ocupación militar de Chipre que era percibida como una extinción de Grecia en el Egeo, más que un tercer estado. Aunque la OTAN está institucionalizada, la UE pueda tener mayor cohesión política en temas de seguridad que la OTAN, porque se sienta en un gran abanico de intereses, valores, principios y desafíos comunes. Dentro de la OTAN las percepciones sobre la seguridad son diferentes sobre todo entre los EE.UU y Europa Occidental.

A pesar de que los países de la UE no tienen un “ejército europeo” los países miembros son parte imprescindible de los desafíos comunes y respuestas comunes, incluyendo sus capacidades en proporcionar seguridad para la UE. Los acuerdos Schengen aunque crean un espacio de libre circulación dentro de la UE, tiene también un elemento importante que homogeniza las fronteras común, que puede ser parte de la seguridad común de la UE. Las operaciones militares de la UE en mar Egeo para prevenir los flujos emigratorios e incluso también las operaciones conjuntas contra la piratería en el océano Índico pueden ser los primeros elementos de fuerza militar conjunta dentro de la UE. La crisis migratoria uno de los efectos que podría tener sería la “militarización” de las fronteras de la UE, que sería la primera fase de una fuerza militar común.

## 1.9 El “arte” de la implementación

El proceso de ampliación de la UE sobrelleva un cambio legal y estructural, debido a la implementación del acervo comunitario con lo cual la absorción del derecho comunitario es uno de los trabajos más voluminosos de los países de BO. Los proyectos de los 5 componentes del programa IPA, conllevan un mecanismo de implementación muy importante en seguir el ritmo del proceso de adhesión. La armonización con las normas de la UE y los cambios que trae este proceso, está relacionado con la profesionalidad de la AP, que es uno de los elementos más importantes en este proceso. Uno de los problemas que se evidencia en el camino de integración es la dificultad de

implementación. La AP tiene una importancia crucial en este proceso. Su profesionalidad e integridad son las garantías adicionales de un proceso eficaz en la buena gobernanza, estado de derecho y porque no la calidad democrática y la transición de los BO.

Entre la acción y los resultados, la implementación es un proceso importante para averiguar si las políticas logran realmente lo que se espera de su propósito. Según Rein y Rebinovich (2007), con la implementación entendemos la declaración de las preferencias del gobierno, medida por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones reciprocas. Los actores implicados en el proceso de implementación tienen que tener en cuenta tres imperativos. El imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo burocrático de realizar las políticas, el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer su influencia<sup>108</sup>.

Entre todos los imperativos existe una relación. El imperativo legal concentra la importancia en que los burócratas obedezcan a los reglamentos que se derivan de los mandatos legislativos y es la ley que se convierte en referente de todas las partes. En el proceso de implementación el imperativo burocrático corresponde al proceso dónde el parte ejecutiva y su burocracia se empeñan en la resolución de los problemas. Mientras el imperativo consensual corresponde a todos los actores implicados en el proceso de implementación de las políticas. La implementación seria el proceso dónde los tres imperativos, legal, burocrático y consensual se desahogan.

Hay que concentrar la atención en el imperativo consensual para conseguir la implementación de las políticas allí dónde la imperativa legal y burocrática no es capaz de implementar. Para disminuir los riesgos del fracaso de la implementación es imprescindible un proceso de negociación, mediación y acuerdo entre todos los imperativos que hemos dicho anteriormente porque la implementación es un resultado dentro de los tres imperativos, legal, burocrático y consensual.

---

<sup>108</sup> Rein. M. (1978) *La implementación de las políticas* / London. Ashgate, pp. 147-185.



La implementación pasa por tres etapas principales: la elaboración, la distribución y la supervisión. En primer lugar las políticas se elaboran por el legislativo y luego se reparten entre el aparato del estado para su puesta en función. En segundo lugar se distribuyen los recursos entre las instancias administrativas responsables de poner en práctica la legislación. Éste es un proceso volátil en que los recursos pueden variar dentro del marco legal y presupuestario según avanza la implementación de las políticas. En tercer lugar debe iniciarse el proceso de supervisión para promover la responsabilidad en los niveles inferiores a la burocracia. Éste es un proceso delicado donde la desobediencia o la falta de profesionalidad, pone en peligro la implementación del plan. Las tres formas más utilizadas en la supervisión son la inspección, la auditoría y la evaluación.

Éste proceso de implementación es inter-dependiente, dentro del principio de circularidad. No se puede implementar una política o plan si no relacionamos bien todas las etapas de la implementación. Si queremos construir una carretera sin contar con los medios logísticos sería muy difícil conseguir nuestro objetivo, y si los hubiéramos pero el sitio donde se va a construir esta carretera es una zona protegida arqueológica estaríamos haciendo una obra ilegal y si esta carretera se construyese sin el consentimiento de los grupos de interés, a lo mejor estaríamos gastando inútilmente los recursos en una obra que no mejoraría la vida de los ciudadanos. En todas las etapas de la implementación y los actores implicados se correlacionan entre ellos. Todo este mecanismo se desarrolla en función de ofrecer eficacia a los servicios públicos y beneficiar a los ciudadanos. Las políticas públicas son procesos que se organizan alrededor de los ciudadanos y si no benefician aquellos, no serán bien recibidas.



## 2. El modelo de la Gobernanza Europea y la ampliación en los BO

La UE desde sus comienzos con las primeras adhesiones en 1973 influido también por la caída del “mundo clásico” con el muro de Berlín, se ha vuelto cada vez más asimétrica. Con las últimas ampliaciones la UE goza de una capacidad política, económica y gravitacional que lo convierte un actor global. El proceso de adhesión, junto con el papel de la gobernanza convierte la UE en un regulador indiscutible en todos los sectores abarcando cada segmento de las políticas públicas, absorbiendo también parte de la soberanía nacional de aquellos países que están en el camino hacia la adhesión. La asimetría de éste proceso conlleva costes y oportunidades para los países que quieren ser parte y justamente éste “corredor” de integración diseña la función del estado según las características que han ido tomando forma durante 60 años de integración europea en sus dos vertientes, características de la gobernanza europea y también características de los modelos nacionales más desarrollados dentro de esta *unión política en formación*.

El concepto de gobernanza<sup>109</sup> aplicado a la Unión Europea es, al igual que ésta, sui generis. Su estudio ha puesto de manifiesto la dificultad que reviste la determinación de su alcance conceptual, los ámbitos a los que se puede aplicar y los efectos que puede producir. A lo largo del tiempo la UE ha dado entrada a los actores clave en el proceso de toma de decisiones, con el objetivo de garantizar el consenso y mejorar la puesta en práctica de las políticas. Todo ello ha generado un complejo entramado de redes, que, de no ser transparentes, podrían desembocar en crecientes dificultades de gobernabilidad, especialmente, ante la futura entrada de nuevos estados miembros.

---

<sup>109</sup> La traducción de esta palabra al castellano plantea problemas terminológicos, al igual que en prácticamente todas las lenguas. Por lo que se ha optado por usar como equivalente el término gobernanza.

Desde su origen, el proceso de integración ha contribuido a la progresiva transformación de la soberanía estatal en una soberanía compartida entre los estados miembros y las Instituciones Comunitarias; ha supuesto la acumulación por parte de la Unión de numerosas funciones propias de Estados, como la administración de un presupuesto o la convocatoria de elecciones; ha comportado la generación de toda una serie de políticas públicas comunes, incluso en los ámbitos judiciales y policiales y ha contribuido al establecimiento de una política exterior y diplomacia comunitaria.

La metáfora de las redes se adecua particularmente al proceso de decisión comunitario, dada la falta de un liderazgo evidente, lo que lleva a una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre los intereses públicos y privados implicados. En la aplicación del concepto de gobernanza a la UE, se plantean tres cuestiones básicas: la primera se refiere al significado preciso en el contexto europeo; la segunda tiene que ver con el reparto del poder entre las autoridades nacionales de la actual Europa de los 27 y las instituciones comunitarias y qué parcela de poder ejerce cada una de las Instituciones Comunitarias principales (Consejo, Parlamento y Comisión).

Finalmente, la tercera cuestión se refiere al modo en que la futura ampliación de la UE influirá en la gobernanza de la misma, pero más en la gobernanza de los nuevos miembros. Por lo que, en atención a esta tercera cuestión, uno de los objetivos principales de éste trabajo se centrará en responder a las preguntas: ¿Cómo la UE amplía y afecta las redes de gobernanza hacia el Sureste? ¿Cuáles son los beneficios de la ampliación para los actores implicados? ¿Cuáles son los desafíos que estos países enfrentan en la buena gobernanza?

## 2.1 Conceptualización de la gobernanza de la UE

La singularidad de la UE reside en su carácter supranacional, no estatal, gobierno multinivel y poli-céntrico que abarca una variedad de culturas, lenguas, memorias y hábitos sin precedentes para Europa. Por gobernanza multinivel<sup>110</sup> entendemos un

---

<sup>110</sup> Hooghe, Liesbet and Marks. G. (2003) *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance*. "American Political Science Review 97.2 (June), pp. 233-243.

sistema en el que los diferentes niveles de gobierno comparten definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias, del que surge un patrón o red de confluencias entre el espacio local, regional, estatal y supraestatal. Por redes de gobernanza se entiende un conjunto de redes políticas relativamente estructuradas (Keohane y Hoffman, 1991).

En éste sentido, las redes políticas de la UE han sido definidas como “mezclas híbridas de actores y de sistemas de relaciones nacionales, supranacionales, intergubernamentales, trans-gubernamentales y transnacionales” (Dan-Guien, 1993). En los últimos años también se han abierto paso aproximaciones que, a partir del concepto de redes, enfatizan el carácter multinivel del proceso político comunitario. Desde esta perspectiva, el proceso de integración se concibe una vez más como la construcción de una nueva entidad política en la que la autoridad y la capacidad de influencia en la elaboración de las políticas se halla compartida entre un conjunto de actores públicos y privados que operan en los distintos niveles de gobierno (Benz y Eberlein, 1999; Hooghe, 1996; Hooghe y Marks, 2001). La gobernanza europea resulta así de la interacción entre dichos actores y niveles. Debido a sus especiales características, el proceso de integración genera un sistema de interdependencias funcionales que tiende a potenciar el papel europeo de los actores subestatales gracias a las redes que conectan a éstos con la Comisión, con lo que ésta dispone de aliados potenciales para vencer las resistencias de los gobiernos (Marks, 1996).

Por otra parte, la formulación y la implementación de las políticas comunitarias desembocan, en mayor o menor medida, en la progresiva europeización de las administraciones, los procedimientos y los intereses socioeconómicos implicados (Wessels y Rometsch, 1996). Dicho fenómeno se ve potenciado por los procesos de descentralización en curso en la mayor parte de los Estados miembros y por la creciente *territorialización* de las políticas europeas. Las transformaciones del estado, tanto en sentido ascendente como descendente, favorecen la incorporación de los actores subestatales a la arena política europea, sin que ello conduzca necesariamente a una “Europa de las Regiones” (Kohler-Koch, 1998). Otros autores sostienen, en cambio, que la redistribución interna del poder derivada de la integración europea tiende en general a

---

reforzar más a los gobiernos centrales e incluso a las grandes ciudades en detrimento de las regiones (Moravcsick, 1994) (Le Galès, 1997).

## 2.2 “Libro blanco” de la gobernanza <sup>111</sup>

Teniendo en consideración la complejidad del proceso político dentro de la Unión, el cual se desarrolla a diferentes niveles de gobierno y entre actores de carácter diverso, se puede decir que genera una distribución de responsabilidades y unas pautas de interacción entre las instituciones que, sin embargo, no se percibe que contribuyen suficientemente a la transparencia y eficacia de las políticas comunitarias. Es, por ello, que la Unión se planteó, como uno de sus principales objetivos estratégicos, la reforma de la gobernanza.

El enfoque comunitario de la gobernanza y sus redes, fue dirigido por la Comisión Europea, en particular por la Comisión Prodi. En octubre de 2000 la Comisión definió un programa de trabajo con el fin de elaborar el “Libro blanco de la gobernanza europea”, que se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas en octubre de 2001. En él, se ofrece la siguiente definición de gobernanza: “*conjunto de reglas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*”<sup>112</sup>.

En el *Libro* se recoge como objetivo principal la renovación del proceso político europeo a través de la reconducción de las Instituciones Comunitarias. Éste documento, se pregunta si actúa de manera verdaderamente democrática y se propone mejorar las expectativas democráticas de los ciudadanos como desafío inspirador. Así, y de manera significativa, a la hora de fijar el marco de la gobernanza, la Comisión explica las razones del debate cifrándolas en tres los retos de la UE que, a pesar de ser independientes, están relacionadas entre sí: el desafío de la ampliación (en el cual vamos a profundizar en éste documento de análisis), el desafío institucional y el desafío democrático.

---

<sup>111</sup> Comisión Europea (2001) “La Gobernanza Europea: un Libro Blanco”, comunicación de la comisión, Bruselas, 12.10.2001, COM (2001) 428 final. Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf)

<sup>112</sup> Libro Blanco, 2001, pp. 5.

Las propuestas del Libro Blanco están destinadas a democratizar la gobernanza europea con el objetivo de hacerla más abierta y accesible a los niveles inferiores de gobierno y a los ciudadanos en general que persigue el objetivo de superación del déficit democrático y la consecución de la legitimidad democrática. Los cambios propuestos en el mismo se dividen en cuatro secciones. La primera se centra en los medios de reforzar la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE. La segunda se refiere a la mejora de la calidad y aplicación de las políticas comunitarias. La tercera tiene por objeto reforzar la vinculación entre la gobernanza europea y el lugar de la UE en el mundo. Por último, la cuarta sección aborda el papel de las Instituciones.

El *Libro Blanco* se refiere a los principios de buena gobernanza. Se considera que la determinación de dichos principios permite intervenir en la gobernanza europea todos aquellos actores que tengan interés en ello, y no sólo los que tengan capacidad para hacerlo. En la línea con estos criterios el Libro Blanco se refiere a los principios de transparencia (apertura), participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. Por supuesto, los principios de buena gobernanza no han de ser de aplicación exclusiva a las Instituciones Comunitarias sino que también se han de aplicar a todos los actores que intervienen en ella (Estados miembros, regiones, entes, locales y sociedad civil) y más allá a los países que pretenden adherirse. Con tales propósitos, la Unión deberá combinar más eficazmente diferentes instrumentos de acción pública que, por un lado, sean flexibles, dinámicos y por otro, permitan el intercambio de recursos entre los actores de la gobernanza. Esto contribuirá, según el Libro, a reforzar el método comunitario.

El método comunitario garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión. Garantiza asimismo el tratamiento equitativo de todos los estados miembros, desde el más pequeño hasta el más grande. Ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general a nivel de la Comisión y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a nivel del Consejo y el Parlamento Europeo, que son las dos instancias legislativas de la Unión.

Por una parte, la CE es a título exclusivo la encargada de formular propuestas legislativas y políticas. Su independencia favorece su capacidad para ejecutar políticas,

actuar como guardiana de los Tratados y representar a la Comunidad en las negociaciones internacionales. Por otra parte, la adopción de los actos legislativos y presupuestarios corresponde al Consejo (que representa a los Estados miembros) y al Parlamento Europeo (que representa a los ciudadanos). El uso de la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo es un elemento fundamental para garantizar la eficacia de éste método. La ejecución de las políticas incumbe a la Comisión y a las autoridades nacionales. Finalmente, el Tribunal de Justicia Europeo garantiza el respeto del Estado de Derecho.

### 2.3 Proceso de ampliación, marco técnico

Para la incorporación de un nuevo estado miembro a la Unión Europea, en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 se establecieron las pautas que regirían el proceso basado en criterios políticos, económicos y de asimilación del acervo comunitario. Estos criterios se fortalecieron en el Consejo Europeo de Madrid en 1995, que trataba la ex Yugoslavia como “relaciones externas” mientras en la política de ampliación venían incluidas solo los países que entrarían en la UE en 2004<sup>113</sup>. El Tratado de Lisboa en los artículo 2 y 49 establecía que países pueden solicitar la entrada en la UE, mientras el artículo siguiente, el 50, establece como una país miembro de la UE puede solicitar la retirada de la UE.

Los criterios de Copenhague y la base jurídica del TUE especifican los criterios políticos; basados en la existencia de instituciones estables para garantizar la democracia; el estado de derecho; respeto por los derechos humanos, incluida la protección de las minorías étnicas; criterios económicos basados en la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, capaz de hacer frente a la presión de otras economías competitivas de la Unión; criterios de asimilación del acervo comunitario, lo que implica que los países candidatos tienen que aceptar las obligaciones impuestas por la Unión durante el proceso de integración y las correspondientes a los objetivos políticos, económicos y monetarios.

---

<sup>113</sup> Conclusiones del Consejo de Madrid en 1995.  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1\\_en.htm#enlarge](http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge)



Otro momento clave para la ampliación en éste caso de los BO fue la declaración final del Consejo Europeo de Feira de 2000<sup>114</sup> que, concluyo que el objetivo de la Unión era conseguir la mayor integración posible de los BO en la corriente política y económica. El Consejo Europeo de Copenhague de 2002<sup>115</sup> confirmó esa perspectiva, y el Consejo Europeo de Bruselas de 2003 concluyo que “el futuro de los BO está en la Unión”. En el Consejo Europeo de Salónica de 2003, Grecia defendió la integración de sus vecinos del norte en la Unión.

En el Consejo de Salónica se reiteró la determinación de apoyar de modo pleno y efectivo la perspectiva europea y se declaró que “*los BO formarán parte integrante de la Unión una vez que cumplan los criterios fijados*”. Esto daría origen al *Programa de Salónica* para los BO en su camino hacia la integración europea. Siguiendo la misma línea se introdujeron las *Asociaciones Europeas* en el marco del proceso de estabilización y asociación (EPA), mecanismo que daría fin al proceso de transición, sobre todo, política que atravesaba la región. Una región post conflictiva, a tenor de las guerras de la ex Yugoslavia.

## 2.4 Prevención de conflictos, el primer impacto

El proceso de desmembración de la ex Yugoslavia en los años 90 causó varios conflictos armados de carácter étnico y de secesión violenta de estados. Como consecuencia se produjeron crímenes de lesa humanidad, limpieza étnica y desplazamientos forzosos de la población civil. Prácticamente la totalidad de la región de los BO se vio implicada en guerras de forma directa, como los casos de Croacia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia; y de forma indirecta, Albania y Montenegro. La intensa conflictividad entre 1992 y 2000 erosionó la capacidad política, económica y social de estos países, causándoles un retraso económico muy profundo en comparación con el resto de Europa. La caída del muro de Berlín tuvo cierta influencia en el surgimiento de la espiral de violencia étnica que tuvo lugar en esta región de Europa.

---

<sup>114</sup> Resumen de los éste proceso según la CE. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003PC0684:ES:HTML>

<sup>115</sup> Conclusiones del Consejo  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/73843.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/73843.pdf)

La tendencia de obtener países étnicamente limpios ha sido la fuente principal de los conflictos en esta parte de los Balcanes, y la idea de Estado-nación ha sido de una manera u otra la promotora de las guerras en la ex Yugoslavia. También podemos señalar otros factores como la imposición de la guerra y la falta de voluntad para mantener los vínculos federativos establecidos por Tito tras la II Guerra Mundial. Teniendo en cuenta la trayectoria histórica de los últimos veinte años, se puede concluir que se trata de la región que más guerras ha producido en Europa en el siglo XX, convirtiendo los BO en el escenario más violento de Europa en la final del siglo pasado. Esta ocurría a solo dos horas de vuelo desde Bruselas con lo cual representaba para la UE un desafío en términos de seguridad, humanitarios, económicos, sociales etc.

Por tanto, la primera fase, pilar necesario y fundamental para edificar el proceso de ampliación, fue prevención de futuros conflictos y la estabilidad sostenible. En consecuencia, el fortalecimiento de los pilares del estado, el desarrollo económico y el compromiso político, implican que la buena gobernanza, el dialogo político y la cooperación regional sean el lema de éste proceso liderado por la Unión Europea. A su vez, los países balcánicos en cuestión, aunque planteen múltiples diferencias en la resolución de las controversias, coinciden que el único camino a seguir es el de la integración europea. Los lazos económicos fortalecerán el proceso, habido cuenta de que la historia europea y sus sangrientos conflictos durante los primeros cincuenta años del siglo XX, muestran que es posible la construcción de un proceso de integración económica con el objetivo de garantizar una Europa pacífica y próspera. Fue justamente por estos valores, que la Unión fue premiada con el premio NOBEL de la Paz en el año 2012<sup>116</sup>. En éste premio se hizo referencia a tres aspectos principales: la prevención de posibles conflictos en los Balcanes, la capacidad para construir una Europa más fuerte, y la progresión que la Unión ha tenido en el mundo como una organización que con su modelo de gobernanza es capaz de ayudar para la consecución de un mundo mejor. Implícitamente en éste trabajo se explica el motivo del premio Nobel.

## 2.5 Proceso de Estabilización y Asociación (PEA)

---

<sup>116</sup> La motivación de la entrega del premio Nobel.

[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2012/eu-facts.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/eu-facts.html)

Para fortalecer el compromiso de la UE en el sureste de Europa así como mejorar el desarrollo de los mismos en la consolidación del estado de derecho y el desarrollo económico, la UE lanzó el proceso de Estabilización y Asociación como parte de *un posible* proceso de adhesión en la UE y como consecuencia las instituciones comunitarias han dirigido las políticas públicas en estos países, incluyendo también la política exterior. Esta fase se caracteriza como un tiempo de reflexión para la UE en el futuro de BO pasando desde momentos de crisis hacia un proceso de asociación. El Proceso de Estabilización y Asociación se lanzó en la cumbre de Zagreb de 2000 y se basa en 6 puntos estratégicos:

- Elaboración de acuerdos de estabilización y asociación con el objeto de adherirse a la UE en cuanto se cumplan los criterios de Copenhague.
- Desarrollo de relaciones económicas y comerciales con la región.
- Incremento de la ayuda económica y financiera en la región.
- Ayuda a la democratización, a la sociedad civil, a la educación y al desarrollo institucional.
- Cooperación en el ámbito de la justicia y asuntos de interior.
- Intensificación del dialogo político.

El PEA tuvo el apoyo financiero de la UE que se basó en el Programa de Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización (CARDS)<sup>117</sup> de 2000 a 2006. Durante éste periodo, la UE proporcionó ayuda financiera por valor de 4.650 millones de euros, que ha sido gestionada directamente por las delegaciones de la Comisión. Los AEA constituyen las relaciones técnicas y políticas entre la UE y los países signatarios, y cubren las siguientes áreas: diálogo político, cooperación regional, creación de un área de libre comercio, aproximación al acervo comunitario y cooperación en todas las áreas de las políticas comunitarias. Los AEA contribuyen, por tanto, a la creación progresiva de un área de libre comercio. Asimismo prevén una recíproca liberalización de servicios y contemplan otras cuestiones relacionadas con el

---

<sup>117</sup> Reglamento CE 2666/2000 del Consejo que dio lugar al comienzo de éste programa que acompañaba el PEA ( Proceso de estabilización e asociación: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:306:0001:0006:ES:PDF>

comercio como las reglas de competencia, las compras públicas, las ayudas estatales y la propiedad intelectual.

La UE firmó los AEA con todos los países de los BO: ARYM<sup>118</sup> (abril 2001), Albania (junio 2006), Montenegro (octubre 2007), Bosnia y Herzegovina (junio 2008). Serbia firmó el AEA en abril de 2008 debido a la colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Kosovo en 2015. El 1 de enero del 2007 entró en vigor un nuevo mecanismo financiero que reúne en un único instrumento legal la ayuda para la pre-adhesión (IPA) a los países candidatos y a los potenciales candidatos.

## 2.6 Proceso de Pre-adhesión

A partir de esta fase se da una señal claro de una posible adhesión en la UE. El instrumento de pre-adhesión (IPA) consta de cinco componentes, cuyos objetivos y tipo de gestión tienen en cuenta las diferencias existentes entre los dos grupos de países, países candidatos y potencialmente candidatos.

- Ayuda a transición y desarrollo institucional.
- Cooperación transfronteriza.
- Desarrollo regional.
- Desarrollo de recursos humanos.
- Desarrollo rural.

En la Cumbre de Salónica de 2003, la Unión reafirmó su compromiso respecto a los países balcánicos. En la denominada *Agenda de Salónica* se incluyeron nuevos instrumentos destinados a apoyar el proceso de reformas en su aproximación a la UE destacando las Asociaciones Europeas aprobadas en 2004 e inspiradas en las Asociaciones de Adhesión con los países candidatos. En ellas se determinan las prioridades a corto y medio plazo a las que los países deben responder. El ritmo de progresión hacia la adhesión final dependerá de los progresos individuales a la hora de aplicar los criterios políticos, económicos e institucionales definidos en Copenhague y del esfuerzo de los países balcánicos por cumplir las condiciones inherentes del Proceso

---

<sup>118</sup>En continuación Macedonia

de Estabilización y Asociación. La dinámica del proceso de pre-adhesión es distinto en cada país. En general se caracteriza por tres rasgos principales: dialogo político, criterios de democracia, derechos humanos y criterios económicos.

De todo lo anteriormente dicho se desprende que la presencia de la UE y las negociaciones con la Comisión favorecen muy positivamente el nivel de gobernanza. A su vez, la agenda política de estos países siempre está sujeta al proceso de integración europea, y la presencia de la UE en los mismos es muy importante, lo que, en ocasiones, causa graves problemas en el debate político doméstico. Los informes anuales de la CE se convierten en el documento más importante del debate político y control al gobierno, y además marcan la agenda económica. Las recomendaciones de la Comisión son siempre recibidas e interpuestas en las políticas económicas. Hay que subrayar que el mensaje transmitido desde Bruselas tiene un contenido político muy fuerte y sirve de acicate para que los acuerdos políticos no impidan el desarrollo económico. Se trata de situaciones complejas desde el punto de vista democrático, aunque se puede afirmar que los principios establecidos en el Consejo de Copenhague de 1992 se aplican de forma contundente en las negociaciones para la adhesión. La UE es una fuente importante de ayudas económicas, por lo que el desarrollo económico y social de estos países depende estrechamente de su relación con la UE.

## 2.7 Proceso de Adhesión

Una vez que el país pasa a ser recomendado por la CE como país candidato la siguiente fase es la recomendación al Consejo para que dé el visto bueno en el comienzo de la negociación de los 35 capítulos a negociar en el Proceso de Adhesión de los países candidatos a la UE. Durante estas pautas éste proceso se ha caracterizado por diferentes condicionalidades sobre todo en el caso de Serbia<sup>119</sup> y Albania<sup>120</sup>.

### 1. Libre circulación de mercancías

---

<sup>119</sup> El acuerdo entre Kosovo y Serbia en abril 2013 dio lugar a la CE de recomendar las negociaciones de los capítulos de adhesión para Serbia. En junio de 2013 el Consejo dio lugar al comienzo de estas negociaciones, que empezaron finalmente en 2015. *Estrategia de la ampliación i los desafíos principales 2013-2014/ COM ( 2013) 700 final, pp. 1.*

<sup>120</sup> Después de la aprobación de la reforma del sistema de justicia en agosto de 2016, la CE recomendó al Consejo el visto bueno sobre el comienzo de las negociaciones para Albania. Éste comienzo fue condicionado con la implementación de esta reforma y las elecciones generales de 2017.

2. Libre circulación de los trabajadores
3. Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios
4. Libre circulación de capitales
5. Contratación pública
6. Derecho de sociedades
7. Derecho de propiedad intelectual
8. Política de competencia
9. Servicios financieros
10. Sociedad de la información y medios de comunicación
11. Agricultura
12. Seguridad alimentaria, política veterinaria y fitosanitaria
13. Pesca
14. Política de transportes
15. Energía
16. Fiscalidad
17. Política económica y monetaria
18. Estadísticas
19. Empleo y política social
20. Política empresarial e industrial
21. Redes transeuropeas
22. Política regional y cohesión de los instrumentos estructurales
23. Sistema judicial y derechos fundamentales
24. Justicia, libertad y seguridad
25. Ciencia e investigación
26. Educación y cultura
27. Medio ambiente
28. Sanidad y protección de los consumidores
29. Unión aduanera
30. Relaciones exteriores
31. Política exterior, seguridad y defensa
32. Control financiero
33. Disposiciones financieras y presupuestarias
34. Instituciones
35. Otras cuestiones

El proceso de adhesión se caracteriza por la apertura y cierre de la negociación en los 35 capítulos. Como se observa de la lectura de los mismos, el proceso de adhesión implica un cambio en todos los ámbitos de las políticas públicas en un país. Se trata de las negociaciones más intensas para convertirse en miembro de una organización internacional<sup>121</sup>. La negociación de estos capítulos puede durar en función de la voluntad política y en la preparación de los países en implementar el acervo comunitario. En éste proceso las capacidades de AP de asumir la carga de la implementación son muy importante y es un factor imprescindible en la velocidad de éste proceso.

Una vez que se cierran las negociaciones del conjunto de los capítulos, el proceso de adhesión llega a su fin y puede darse el inicio a la adhesión mediante la celebración del Tratado de Adhesión, entre los Estados miembros y el país candidato. El Consejo decide por unanimidad concluir el proceso previo dictamen de la Comisión y dictamen conforme del Parlamento Europeo. Durante el período consecutivo a la conclusión del Tratado de Adhesión y hasta el día de la adhesión, el Tratado está sujeto a la ratificación del conjunto de los estados miembros y del futuro estado miembro. En adelante, el país candidato se convierte en país adherente y continúa el proceso hacia la adhesión adaptando los ámbitos que presenten lagunas y en relación con los cuales deban realizarse progresos bajo la atenta mirada de la Comisión.

En el último caso de ampliación, las negociaciones de adhesión con Croacia se cerraron en junio de 2012 y el Tratado de Adhesión se firmó el 9 de diciembre de 2012. A partir de esta fecha, Croacia se convirtió en observador activo del Consejo Europeo. El 1 de julio de 2013 se incorporó como miembro de la UE. En el informe de octubre de 2012 sobre el proceso de cierre de las negociaciones, la Comisión dejaba aún ciertos “deberes” de carácter superficial para Croacia que abarcaban sólo cuestiones de coordinación y no reformas o mejoras con respecto a ciertos aspectos socioeconómicos de los derechos de las minorías étnicas, principalmente, serbias y roma.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Tan importante es esta negociación que, por ejemplo, Turquía que es un país candidato había cerrado hasta 2014 tan sólo uno de los 35 capítulos, el relativo a tecnología e innovación. Una vez que el país cierre los 35, se dará luz verde a la adhesión, como ha sido el caso de Croacia.

<sup>122</sup> La economía del país se mantuvo contraída en el 2012 como consecuencia del aumento del déficit público, el desempleo y la deuda. La entrada del país en la UE se produjo en un momento de recesión

### 2.7.1 Motivos de la UE, en el proceso de ampliación

Ante cualquier posible ampliación, se debe afrontar un importante nuevo reto que pone en práctica todo un sistema de valores comunes y compromisos con la democracia, la legitimidad y una identidad europea común. Todas las anteriores ampliaciones de la UE han generado cambios y modificaciones en el equilibrio institucional europeo y, por tanto, en la gobernanza de la UE. Si estas dificultades consiguen superarse gracias a un elaborado proceso de ampliación, se obtiene una UE ampliada y reforzada, que continúa su proceso de conformación como actor global con relevancia en el panorama internacional actual. En la ampliación hacia los BO, en éste proceso como se evidenciado varias veces en éste trabajo, la UE busca estabilizar los Balcanes, dejando en segundo plano el mercado interior.

El modelo europeo de gobernanza se considera un modelo de éxito que tiene como objetivo en el caso de los BO estabilidad y desarrollo económico social mediante la ampliación de las redes de gobernanza de la UE. La tercera razón es de ampliar el mercado interior y sus cuatro libertades de circulación (personas, mercancías, servicios y capitales) y consecución de un bloque comunitario reforzado que pueda hacer frente a la competencia proveniente de otras regiones del mundo y así adquirir mayor relevancia como actor global en el escenario internacional. En el caso de BO estos elementos están de segunda importancia ya que el peso económico de BO supone solo 0.7% de la UE. En este contexto la UE utiliza esta adhesión no para mejorar el mercado común, sino para que estos países no se conviertan en un obstáculo para la estabilidad de Europa.

Es necesario que los BO adquieran progresivamente los niveles socio-económicos de la UE y calidad de la buena gobernanza y se adhieran a la misma para reforzar y recortar

---

económica. En relación a los criterios económicos, el país sigue acometiendo reformas que la Comisión valora en proceso de desarrollo. En las recomendaciones de la Comisión se incluyó la mejora de la coordinación entre varios sectores en el funcionamiento del Estado de Derecho. Por ejemplo, insta a que las decisiones del Tribunal Constitucional sean bien recibidas por las instituciones constitucionales, y que éste se concentre en temas de mayor sensibilidad dada la trayectoria del país, como la integración de las minorías étnicas, principalmente, la comunidad serbia. La Comisión obligo a Croacia a rectificar dos acuerdos de libre circulación sin visados de ciudadanos de Ucrania y Kazakstán.



los tiempos de la adhesión en la UE. En medio de la “fatiga de la ampliación” y una crisis económica dejado recientemente atrás, la UE se encuentra desde el inicio de la crisis financiera internacional (2007) que azotó duramente a varios países pertenecientes al bloque comunitario en la paradoja de la ampliación, debido a que la perspectiva de esta política de la UE no tiene más la euforia de los años 2000. En el caso de BO la ampliación se puede llamar como “administrativa<sup>123</sup>” porque sin tener intereses económicos sino más claros del índice de estabilidad de estados, la ampliación sigue sus *pautas administrativas que alarga* más éste proceso. Esta puede ser la causa principal mientras las intervinientes se diluyen entre, la “fatiga de ampliación”, euroescepticismo y la falta de voluntad política de países miembros. Nuevas ampliaciones llevan a la profundización de un proyecto federal en la UE, que no gozaba de mucha simpatía dentro de la UE y fuera, en el RU y del sector conservadorismo de los EE.UU.<sup>124</sup> En el interés de la política norteamericana es una UE funcional que garantiza seguridad en Europa y que sea un socio comercial. La hipótesis es que los EE.UU., no ambicionan una EU muy dinámica ni una EU frágil. El modelo social y su beneficios, un *Euro* fuerte capaz de sustituir el dólar como moneda de reserva, podrían ser una “amenaza” para liberalismo y el modelo capitalista de los EE.UU.

Claro está que la ampliación no busca solo los beneficios económicos ya que parte de éste “gigante económico” son países que tiene el producto interior brutos igual a ciudades de algún país comunitario en Francia, Italia o Alemania, como puede ser el caso de Malta, Eslovenia, Eslovaquia o algunas de la repúblicas bálticas. La ampliación es en síncrono con los valores de la UE, que no se basan solo en razones económicas sino buscan también la paz y la estabilidad en Europa así como la cohesión social, fraternidad entre los pueblos. En el caso de BO estos valores encajan muy bien con las aspiraciones de la UE en garantizar una estabilidad sostenible en el sureste de Europa y lo mismo se puede decir sobre los BO que en éste proceso buscan ser parte de la familia comunitaria no solo por motivos económico-sociales sino también por principios comunes.

---

<sup>123</sup> Ampliación “administrativa” para el autor de éste trabajo significa cuando el proceso de ampliación carece de intereses económicos y para la UE se convierte en un proceso declarativo en función del marco legal de la UE. La ampliación “administrativa” está caracterizado por un proceso lento sin grandes motivaciones políticas por parte de la UE.

<sup>124</sup> Moravcsik. A. (2001) *Federalism in the EU, rhetoric and reality*. Princeton University, pp. 163-187.

Uno de los objetivos, antes de la adhesión, ha sido el fomento de la buena gobernanza entre estos países. Las propuestas de la Comisión Europea tienden al refuerzo de la gobernanza económica como base para la consecución y refuerzo de la gobernabilidad democrática. Esto es señal de que la alerta económica y el control presupuestario serán mecanismos de control añadidos a la Comisión, aunque las competencias y el margen de actuación en tales situaciones se someterán a los acuerdos logrados en el seno del Consejo Europeo. Teniendo en cuenta los decisivos avances logrados en relación con los elementos esenciales del conjunto de dos medidas, el Consejo Europeo hizo un llamamiento a los colegisladores para adoptar sin tardanza remarcado que;

*“la prioridad más inmediata consiste en completar y aplicar el marco que permitirá reforzar la gobernanza económica, incluidos el conjunto de seis medidas de gobernanza económica, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y el conjunto de dos medidas legislativas relativas a la supervisión económica y presupuestaria<sup>125</sup>”.*

Aunque no directamente, estos criterios de la buena gobernanza y del control macroeconómico han ido aplicandose a BO y se puede decir que la UE es un factor muy importante en la gobernanza económica de estos países. Por eso, ha puesto en marcha una serie de iniciativas en proyectos de infraestructura en BO parte del plan TEN-T así como ha seguido de cerca el desarrollo de los PRE (Programas de Reformas Económicas) que son los documentos más importantes de desarrollo económico y en función de los desafíos que los países de BO enfrentan en la adhesión a la UE.

### 2.7.2 Motivos de los BO

En un mundo cada vez más globalizado con una creciente interdependencia en el ámbito económico, los BO necesitan su incorporación a las redes de gobernanza europea. Son varias las razones que motivan la voluntad de integración balcánica en la UE. En primer lugar, se trata de una de las regiones menos desarrolladas de Europa, con una trayectoria histórica impregnada por guerras.

---

<sup>125</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, 13/14 de diciembre de 2012.

Teniendo en cuenta que esta región se encuentra en el corazón de Europa, su impacto ha sido a todas luces significativo. Por tanto, una de las principales razones para la integración en el bloque comunitario es la de dejar atrás los desastres de la guerra y comenzar una nueva etapa de pacificación que lleve la región a la paz y estabilidad según el modelo comunitario. Se considera que la integración económica y política es la única vía para conseguir tales objetivos, tal como se ha observado en los avances positivos que ya se han dado en los países balcánicos.

En segundo lugar, hay que destacar la voluntad de incorporarse al bloque económico más desarrollado del mundo y así lograr unos niveles de bienestar y desarrollo según los estándares comunitarios. La atracción del modelo comunitario es tan intensa que hasta países como Serbia que, en 1999, fueron objeto de bombardeos por parte de la OTAN con países como Francia, Italia, Reino Unido y Alemania; sólo 10 años después, solicite la entrada en la UE y son precisamente estos países quienes dirijan su proceso de integración<sup>126</sup>.

En tercer lugar, la necesidad de hacer frente a los retos del futuro formando parte de un bloque económico-político y de seguridad sólida y estable, superar así la debilidad de presentarse individualmente en el escenario internacional. Teniendo en cuenta la realidad política europea, sólo algunos países de Europa del Éste como Bielorrusia, Georgia, Ucrania, Azerbaiyán, Moldavia o Armenia no han solicitado la integración en la Unión, debido a claros motivos políticos, como la presión que la Federación Rusa ejerce para mantener su influencia en esta zona. Los dos países que intentaron acercarse a la UE, Georgia y Ucrania, se vieron implicadas en guerras con Rusia en 2008 y desde 2013 se hace cada vez más difícil una progresiva asociación con estos países. Estos podrían ser uno de los motivos, porque la ampliación de la UE pueda terminar en BO. A pesar que para el mercado común se beneficiaría con la adhesión de Ucrania, un mercado de casi 43 millones de consumidores y en un país que pueda implementar los valores de la UE, desde la anexión de Crimea se hace imposible un posible proceso de integración. La adhesión de Ucrania en la UE, hubiese sido una aportación muy importante para el conjunto de la UE. Esto fue uno de los motivos porque la UE se atrevió en empezar un proceso de integración con Ucrania.

---

<sup>126</sup> Véanse el capítulo 10.



## Parte II: Los primeros efectos de la relación EU-BO; la integración como “herramienta” de estabilidad

### 3.1 Introducción

La historia de la integración europea ha sido el mejor escenario dónde se han experimentado las nuevas teorías de las relaciones internacionales basado en cooperación sectorial para enredar bien las relaciones entre estados y como consecuencia aumentar el grado de paz y estabilidad. Para Haas (1968) esta estrategia hace que los países aumentan sus intereses y relaciones convirtiéndose en una relación sólida que disminuye de forma muy eficaz los problemas y aumenta la solución de las controversias. Uno de las explicaciones que se dan sobre el proceso de integración europea después de la II Guerra Mundial era en función de aumentar mediante la agencia de energía EUROATOM y la comunidad de acero y carbono y más tarde el mercado común, las relaciones entre los estados. Esta relación de cooperación sectorial conocido como “*spillover*” resulto ser eficaz en la consolidación de la paz y democracia en Europa<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Wunderlich, J. (2007) *Regionalism Globalisation and International Order in Europe and Southeast Asia*/ Ashgate Publication, pp. 18-25.

Desde los años 50 del siglo pasado la UE ha tenido éxito en apaciguar a Europa y se puede decir que uno de los retos más importantes han sido la prevención de conflicto y la estabilidad, mediante las políticas de integración no solo económica sino también en la consolidación de los derechos humanos, calidad democrática y un acercamiento mayor desde punto de vista político en Europa Occidental, con lo cual el aumento de las relaciones entre estados ayudó en disminuir el grado de controversias y promover más el uso racional del diálogo y la cooperación<sup>128</sup>.

A través de esta relación, la actividad comercial y económica fortalece las relaciones y se convierte en un mecanismo capaz de amortizar los problemas, que da lugar a la institucionalización de la cooperación, dando forma a una comunidad política, donde los actores implicados cambian la “lealtad” hacia los proyectos comunes enredando diferentes sectores bajo los paraguas de esta relación viva e integradora.<sup>129</sup> En este aspecto para Waltz (1979), es muy importante que los actores compartan los intereses, que empiezan por una relación microeconómica con lo cual aumentan la interdependencia así como la formación de este uso racional de intereses.

Antes de llegar en esta situación es necesaria una estrategia de prevención de conflictos a largo plazo. Según esta experiencia la posibilidad del conflicto aumenta si no existen los tres elementos de la prevención a largo plazo que son: la creación de un marco regulador, la institucionalización y la implementación<sup>130</sup>. El uso de esta estrategia empezó a utilizarse por primera vez mediante las políticas de integración en las CC.EE a partir del tratado de Roma en 1957. A lo largo de la historia de la humanidad sobre todo durante siglo XX, esta relación ha sido muy tensa y las guerras y sus efectos en sí, han ayudado en la comprensión y la aceptación de este marco regulador, esto puede ser una de la explicación del auge después de la II Guerra Mundial del regionalismo y las organizaciones internacionales.

Durante la historia el momento clave de esta falta de razón e irracionalidad, ha llegado hasta cuestionar los valores humanos. Estos escenarios se podrían haberse producido

---

<sup>128</sup> Tiler T. R. (2006) *Why People Obey the Law*/ Princeton University Publication, pp. 22-26.

<sup>129</sup> Himes. J.S. (1980). *Conflict and Conflict Management*/Georgia University, pp. 18-22.

<sup>130</sup> Definición del autor de la tesis.

también antes, pero la única novedad del siglo XX es que la revolución industrial ayudo en crear una *máquina de guerra*,<sup>131</sup> con lo cual los efectos fueron devastadores. Hay dos elementos claves en éste aspecto; quizás el mundo era mucho más irracional en los siglos anteriores pero no disponían herramientas para experimentar toda la agresividad, mientras en el siglo XX aunque el mundo después de la *ilustración* era mucho más racional, en la espiral de la violencia el alcance tecnológico de las armas de la guerra supero la racionalidad humana, que influido por un marco ideológico totalitarista nunca conocido antes, pudo cometer crímenes, en números y métodos nunca conocido antes<sup>132</sup>. Al principio del siglo XX la humanidad pudo conocer de cerca el alcance de la guerra masiva y devastadora con lo cual hay un esfuerzo común a partir del fin de estas guerras para garantizar la paz y la estabilidad.

Es a partir de éste momento, cuanto se fortalecen el marco institucional de la cooperación y la creación de la sociedad internacional en la defensa de la paz y estabilidad como puede ser el caso de las NN.UU y más tarde OTAN y de forma más concreta las CC.EE. Durante la segunda mitad del siglo XX el uso de la razón común tomo más fuerza y los procesos de prevención de conflictos se hicieron a base de mayor cooperación y más integración. El caso europeo es el ejemplo más claro de una proyección preventiva y apaciguadora a largo plazo, mediante más integración. Esto ha sido un proceso largo y exitoso de la construcción europea, pero la falta de conflicto no es por antonomasia la posibilidad de paz sino que la ausencia de conflicto crea las posibilidades de la construcción y la consolidación de la paz. Por mucha devastación que trajeron la guerras mundiales en Europa, la paz y la estabilidad en el viejo continente no se hubieran alcanzado sin el proyecto de la construcción europea, pero aun así es evidente que las guerras influyeron en un cambio radical de la mentalidad sobre la paz o la cooperación sobre todo en Europa.

La ausencia del conflicto solo crea la bases para un posible reconstrucción bajo el enredo de las relaciones sectoriales y sociales transnacionales que tiene como la lema final, alcanzar un grado de relación satisfactoria que impidan la resolución del conflicto mediante la guerra. Por ejemplo, por mucho desacuerdos que pueda haber entre Alemania y Francia en el día de hoy no existe ninguna posibilidad de un enfrentamiento

---

<sup>131</sup> El termino se refiere a la capacidad de la revolución industrial de fomentar la industria armamentística

<sup>132</sup> Conclusión del autor de éste trabajo.

armado y éste modelo se puede decir que vale para el resto de la Europa Occidental o una parte del mundo sobre todo en el norte del Atlántico.

Lo mismo se puede decir en BO después de la aprobación de los acuerdos de AEA que ayudaron percibir mejor los tres pilares dónde se basa la estabilidad en la región que son: el cambio de la mentalidad sobre la convivencia y la cooperación; un cambio racional que se basa en el papel de la UE por su efecto gravitacional incluso en los escenarios más nacionalistas, el proceso de integración ayuda en mover más rápido en éste aspecto y el tercer elemento muy importante es el papel de la sociedad civil, que cada vez más está presente como el factor que presiona en la toma de decisiones.<sup>133</sup>

Hoy en día los conflictos entre los estados son muchos menores que hace 20 años y esta tendencia sigue ampliándose. El conflicto hoy en día se desarrolla dentro de una comunidad política cerrada dentro de un estado en gran mayoría de los casos<sup>134</sup>. Teniendo en cuenta éste factor es muy importante que los procesos integradores se convertían en modelos que crean estabilidad y ofrecen garantías pero también que atraen el interés de la sociedad civil y grupos étnicos. Esto ha sido el caso de las CC.EE y más tarde la UE que han creado un modelo gravitacional de estado de derecho, bienestar y de protección de los derechos humanos que atrae más países, con lo cual éste proyecto se ha convertido en la lema de la actividad política allí dónde los países comparten los principios de la UE y quieren ser parte de esta *comunidad política*, como es el caso de BO.

### 3.2 Prevención de Conflicto; el primer desafío de la UE en los Balcanes

La UE, con su presencia ha querido utilizar su propia experiencia para poner en marcha un *proyecto europeo* y en el caso de los Balcanes aterrizo con la misma filosofía en que se creó, aunque en BO a diferencias de otras ampliaciones ha utilizado una política distinta de integración e ampliación como es la *prevención de conflicto*. El Consejo de Colonia en junio de 1999 fue el punto de partida de esta *acción* con el lanzamiento del

---

<sup>133</sup> En el capítulo 10 se analiza como el proyecto europeo erosiona el nacionalismo. El caso de Serbia refleja muy los cambios que ha producido la integración europea entre los sectores más radicales en Serbia.

<sup>134</sup> Publicaciones SIPRI en 2013 <http://www.sipri.org/iearbook/2013/01>



*Pacto de Estabilidad para Sudeste de Europa*, que un año más tarde se vio reforzado por el lanzamiento de los Acuerdos de Estabilización y Asociación.

¿Pero cuál fue el efecto de esta política? En primer lugar se creó un marco regulador según la perspectiva europea teniendo en cuenta su modelo. La UE ejercía un efecto gravitacional y tenía el apoyo de la opinión pública y la necesidad emergente de los gobiernos con lo cual no tuvo complicaciones en acercarse y ejercer el papel de liderazgo en BO que tampoco tenían otra alternativa. La perspectiva europea cumplía los criterios para ser un marco regulador *atractiva* para los países de la región. A partir del año 2000 todo los países de la región ajustaron parte de sus políticas regionales y nacionales según las exigencias de la UE con lo cual el marco regulador utilizado por la UE, se aceptó en todos los países incluso Serbia que era en una fase de transición debido a los efectos de la guerra de Kosovo y la caída del régimen de Milosevic.<sup>135</sup>

Esta iniciativa, venía en un momento de fragmentación en las relaciones regionales dónde los efectos de la guerra eran aun presente; en Bosnia debido a las relaciones entre las entidades étnicas que formaban las federación, en Croacia que aún mantenía una relación tensa Serbia, e incluso con Eslovenia debido a la delimitación de la frontera marítima<sup>136</sup>, en Macedonia, que era inmersa en un conflicto diplomático con Grecia y una relación étnica bélica entre los *albaneses*<sup>137</sup> y los macedonios, en Kosovo dónde los desafíos de la Comunidad Internacional tenían que ver no solo con el proceso de la construcción de la paz que se basaba en la relaciones inter- étnicas sino también en el futuro del país que buscaba la independencia. Estas situaciones han tenido su impacto también en Albania dónde el mayor desafío ha sido la construcción del estado de derecho y el fortalecimiento de la democracia.

La segunda fase de esta relación fue la aceptación y la institucionalización de esta relación entre BO y la UE, con el proceso de Asociación. En éste aspecto la institucionalización se hizo a partir de la firma de los acuerdos EA dónde los países subían un escalón más en el camino para convertirse en miembros de la UE. Con la

---

<sup>135</sup> El primer signo de esta relación fue la entrega del ex presidente Slobodan Milosevic en el Tribunal Penal Especial para la ex Yugoslavia en Haya en junio de 2001.

<sup>136</sup> Cox. K (2010) *Slovenia: Evolving Loyalties*/ Publicacion Routledge; Londres, pp.166-170.

<sup>137</sup> El término incluye los albaneses no como una minoría sino como pueblo constituyente debido a que el 30% de la población en Macedonia son albaneses.

institucionalización de esta relación se entendía el efecto de la presencia de la UE que con su modelo de gobernanza se transformó en el punto de referencia en el futuro para de los BO, y también la importancia que tuvo la UE en fomentar la construcción de estado de derecho y sobre todo en crear una puente de comunicación e obligación entre el Tribunal de la Haya y los países de la región mediante su condicionalidad en Croacia, Serbia, BiH y Kosovo. Con lo cual la condicionalidad de esta relación tuvo un efecto directo en el “arranque” del cambio en BO.

La fase de implementación de esta estrategia se dio a partir de la firma de los acuerdos de Estabilización e Asociación con todos los países de la región excepto Kosovo<sup>138</sup>. Los efectos de esta presencia de la UE se notaron no solo en una relación bilateral con el bloque comunitario<sup>139</sup> sino también entre los mismos países<sup>140</sup>, que empezaron las primeras etapas de la cooperación regional. Con lo cual se estableció un marco de dialogo que se materializaría en la liberalización de las relaciones comerciales y el fomento de una integración regional como fue por ejemplo el *Consejo de Cooperación Regional* con su sede en Sarajevo.

Durante éste tiempo el efecto de la UE en prevención de conflicto pudo controlar la situación de la convivencia étnica en Bosnia y Macedonia, reorientar la política regional de Albania, *vigilar* la transición de Serbia y aumentar la colaboración con el Tribunal Penal para de Haya para ex Yugoslavia, mejorar las relaciones entre Croacia y Eslovenia, gestionar la construcción de la paz y la convivencia multiétnica en Kosovo y aumentar el dialogo entre todos los países de la región. Desde su creación, era la primera vez que la UE entraba en un terreno *hibrido* en la prevención de conflicto y se convirtió en un elemento sustancial a largo plazo en función de la estabilidad regional.

### 3.2.1 El Pacto de la Estabilidad para sudeste de Europa

---

<sup>138</sup> Albania firmo el acuerdo de AEA en 2006, Croacia en 2001, Bosnia en 2008 , Macedonia en 2001, Montenegro 2007, Serbia 2008 , cogida por la Comisión Europea  
[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index_en.htm)

<sup>139</sup> Este término incluye las instituciones y los países miembros dentro o fuera de la actividad de la UE

<sup>140</sup> Albania, Serbia-Montenegro, Kosovo, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Bosnia y Hercegovina.

El Pacto de Estabilidad fue resultado de la conferencia de Colonia en junio de 1999<sup>141</sup>, entre los ministros de asuntos exteriores de la UE, los representantes de los países balcánicos (menos Serbia-Montenegro), representantes de la OTAN y EE.UU, Japón, Canadá, Rusia y representantes de muchas Organizaciones Internacionales y regionales. Esta cumbre fue en una forma u otra, una conferencia de paz y el punto de partida de mayor atención de la comunidad internacional sobre toda de la UE hacia BO, que se acompañó también de una conferencia de donadores para hacer frente a los numerosos desafíos del desarrollo que los países tenían, sobre todo en el estado de derecho y democracia. El mecanismo del *pacto* incluyó una agenda europea sobre la región, que se centraba principalmente en labores de la democratización, derechos humanos, reconstrucción económica, desarrollo, cooperación y cuestiones de seguridad regional. Un mes más tarde, en julio de 1999 los líderes de los 40 estados quienes eran miembros del Pacto se reunieron en Sarajevo para dar un impulso más en la estabilidad de la región<sup>142</sup>. La idea del pacto tuvo en el punto de mira en la gestión de paz y estabilidad después del conflicto que se basaba en tres enfoques: *la creación de seguridad regional, sostenibilidad y el fortalecimiento democrático, el desarrollo económico y el bienestar social*.

La UE desde principio asumió el liderazgo de esta iniciativa y dio el primer paso en la creación de un nuevo marco regional. Un año más tarde éste liderazgo se fortalecía con el proceso de Estabilización e Asociación en la cumbre de Zagreb. Durante éste periodo la UE, colaboro con la OSCE<sup>143</sup> en el proceso de la democratización de estos países, el Consejo de Europa en los asuntos de los derechos humanos, la agencia de la Naciones Unidas UNHCR en los labores de los retorno de refugiados y la OECD tuvo su papel en el desarrollo económico.

Para poner en marcha esta iniciativa el Banco Mundial presento en el año 2000, un documento sobre la estrategia en la región y en marzo del mismo año la UE y el BM organizaron una conferencia de donadores dónde se asignaron 2.4 mil millones de euros en asistencia financiera y 1.8 mil millones de euros en proyectos el reconstrucción

---

<sup>141</sup> Texto de la declaración

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/00018-R4.EN9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/00018-R4.EN9.htm)

<sup>142</sup> Welfens P.J. (2001) *Stabilizing and Integrating the Balkans: economic analysis of the stability*. Heilenberg, pp. 32-36.

<sup>143</sup> Organización para la seguridad y Cooperación en Europa

económica y desarrollo<sup>144</sup>. El *Pacto de Estabilidad* tuvo un papel importante en los primeros años de su creación porque creó los primeros elementos de diálogo y de apoyo para los países de BO. En febrero de 2008 en Sofía, éste pacto se transformó en una organización regional de cooperación (CCR) después de una iniciativa búlgara.

### 3.2.2 El proceso de estabilización y asociación

Este proceso se lanzó en el año 2000 en la cumbre de Zagreb<sup>145</sup> para consolidar la paz y la estabilidad en la región, mediante el enredo de las relaciones contractuales con la UE y entre los mismos países de BO. El objetivo del PEA vino recogida también en la declaración de la Comisión Europea en 2001 sobre la prevención de conflictos donde se le daba bastante importancia a las relaciones comerciales, a la hora de aumentar la asociación con la UE. La política comercial ha sido de los elementos que más ha utilizado la UE en sus relaciones con terceros países<sup>146</sup>. Los PEA *no eran políticas de integración* sino la primera fase de acercamiento entre las dos partes y también entre los propios países de la región.

En términos sectoriales eran un instrumento creado en el fortalecimiento de estado de derecho, integración económica y democracia y se basaba en la tipología comunitaria de aumentar de forma gradual las relaciones y fortalecer el marco institucional a través del aumento gradual de la política de condicionalidad. Los primeros tres años (2000-2003) eran el primer contacto de BO con la UE, que culminó con la presidencia griega del Consejo en junio de 2003. Desde el consejo de Fier en junio del 2000<sup>147</sup> hasta el Consejo de Salónica en 2003, la primera fase intentó canalizar la presencia de la UE en los aspectos más necesarios del fortalecimiento del carácter democrático. El énfasis se puso en el respeto de los derechos humanos y de las minorías, para la implementación de una filosofía europea en cuando a la integración de todos los pueblos constituyentes y etnias de los países de la región sobre todo en Bosnia, pues justamente en aquellos

---

<sup>144</sup> Bartlett. W. (2008) *Economic Reconstruction in the Balkans*/Publicaciones. Routledge. New York, pp. 178-192.

<sup>145</sup> Texto de la declaración de la cumbre de Zagreb [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc) html

<sup>146</sup> La declaración de la Comisión Europea abril 2001 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:EN:PDF>

<sup>147</sup> Declaración del consejo [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es0.htm)

elementos que habían causado los conflictos en los Balcanes. En éste aspecto la intención se centró en el fortalecimiento de las sociedades multiétnicas como el factor determinante en la estabilidad de la región. La UE insistió en la creación de una sociedad multiétnica de derechos que suponía garantías legales, sociales y correlación en el ámbito político de los distintos grupos o entes políticos allí dónde éste elemento era un impedimento en la consolidación de la democracia<sup>148</sup>, si tenemos en cuenta la situación en Bosnia, Kosovo y Macedonia<sup>149</sup>. Esto fue un proceso difícil debido a que los efectos de la guerra de los Balcanes por su gran complejidad étnica enfrentaban dificultades en la implementación de esta filosofía europea que era parte del proceso de *europización*.

Éste proceso dio resultados positivos y los países entendieron la inquietud de la UE sobre el estado multiétnico y actuaron conforme las recomendaciones de la UE<sup>150</sup>. Por otro lado la sociedad civil creó puentes de comunicación entre los actores de la multiétnicidad, y fue en éste proceso un actor indispensable. Los acuerdos EA querían enredar mejor las redes de gobernanza de la UE con los BO y aumentar las relaciones comerciales como un efecto técnico de los acuerdos, aunque la estrategia fue más orientada en controlar la situación interna en términos políticos y estabilidad. En función de estos acuerdos los países aprovecharon del Programa CARDS<sup>151</sup> lanzado por parte de la UE en el año 1991 para ayudar los países del Este en la integración europea y con la ampliación de 2004, CARDS<sup>152</sup> se trasladó en BO<sup>153</sup>.

---

<sup>148</sup> Éste término se refiere a los problemas de llevar adelante acuerdos o coaliciones políticos en aquellos casos donde era necesaria para gobernar o en el reconocimiento del gobierno central como fue en el caso de Kosovo donde la minoría serbia en norte de la ciudad de Mitrovica no reconocía la autoridad del gobierno de Kosovo, fomentando así las estructuras paralelas en todo los niveles de gobernanza incluyendo también el poder judicial.

<sup>149</sup> Éste proceso tuvo un cierto progreso en Kosovo en Macedonia donde no había impedimentos constitucionales mientras en el caso de Bosnia los acuerdos de Dayton hermetizaban los intentos de superar la fragmentación entre las entidades.

<sup>150</sup> Sobre todo en el caso de Macedonia donde la estabilidad multiétnica fue principalmente fruto de la presencia de la UE en el país que empujó también los acuerdos de Ohrid sobre la convivencia étnica entre los albaneses i macedonios.

<sup>151</sup> Reglamento de la UE sobre el programa CARDS <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:306:0001:0006:ES:PDF>

<sup>152</sup> Asistencia Comunitaria para Polonia, Republica Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Malta, Chipre, Lituania, Letonia, Estonia, Hungría.

<sup>153</sup> Hay que subrayar que los países de la región no pudieron aprovechar de éste programa hasta el año 2002, y durante 2002-2006 el programa CARDS ayudó con 5 mil millones de euros en la consolidación de la democracia, del estado de derecho y en hacer más competitivo la economía de estos países.

Las prioridades de estos acuerdos eran desde el punto de vista político, una elección *sutil* de la UE que tenía dos objetivos muy claros. Primer lugar el proceso de asociación era una perspectiva a largo plazo y *prevención estructural de conflicto* para realizar una posible integración que se realizó en base de políticas comerciales, ofreciendo a los países mayores ventajas y libre comercio con la zona comunitaria. Esta relación pudo incentivar el crecimiento de BO alrededor de un 0.5 % mientras las expectativas eran más optimistas. La segunda intención de la UE era *relajar* la política de ampliación a largo plazo, teniendo en cuenta las últimas ampliaciones de 2004 y 2007. En esta forma la UE hacía una valoración de los impactos de ampliación y daba más tiempo a los euroescépticos sobre la integración europea. Si el proceso de adhesión en Europa Central se cerró en 12 años, en BO éste proceso continuaría a lo largo de casi tres décadas.

La estabilidad de los años 2000 no fue solo fruto de una política activa de la UE, sino una proyección cuasi *realista* desde los propios países de la región incentivado por la presión social y la sociedad civil. Los acuerdos de asociación eran una garantía más en éste proceso. Para mantener la estabilidad en la región se utilizaron todos los instrumentos que habían faltado a principios de los años 1990. En plan político hubo más acercamiento con los BO mediante las cumbres de Feira, Zagreb y Salónica, el Pacto de Estabilidad y los Acuerdos de Estabilización y Asociación convirtieron las relaciones con los Balcanes en una prioridad para la función externa de la UE, OSCE y CE<sup>154</sup> en primera línea y también para Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Europeo de Desarrollo etc. En el plan militar las fuerzas de la OTAN eran presentes en Bosnia y Kosovo con lo cual esta presencia obligaba en una forma u otra convertir los intentos de una política nacionalista en la región en unos procesos políticos<sup>155</sup>.

La retórica nacionalista aún seguía existiendo, pero el debate en éste caso se centraba en la vida política de los partidos con sus plataformas electorales sobre todo en Bosnia, Macedonia y Kosovo. Durante los primeros años 2000 no se evidenciaron tentativas de saltar éste marco con lo cual el primer efecto de la presencia en todos los niveles de la comunidad internacional había dado los frutos que se esperaban. La presencia de la

---

<sup>154</sup> Consejo de Europa

<sup>155</sup> Véanse el capítulo 10 sobre la transformación mediante los procesos políticos del nacionalismo en Serbia.

comunidad internacional canalizo y ayudo en entender mejor cuales eran las prioridades del futuro en la región. Esto era un gran avance si tenemos en cuenta que solo 8 años antes en BiH y 4 años en Kosovo estos países estaban en un proceso de limpieza étnica<sup>156</sup>. La situación después de los años 2000 en la región aún era tensa debido al conflicto en Macedonia en 2001 y un conflicto armado en el sur de Serbia<sup>157</sup> entre una minoría albanesa y el ejército serbio durante el año 2000. La situación en el norte de Kosovo en la región de Mitrovica seguía siendo inestable. Aun así los países entendieron cuáles deberían ser las estrategias del futuro y pudieron asumir correctamente los retos de las asociaciones con la UE. En éste proceso vino en ayuda también CARDS con casi 4.5 mil millones de euros durante 2002-2006<sup>158</sup> que ayudaba a los países en sus esfuerzos del fortalecimiento del estado de derecho. CARDS se crearon a partir de los años 90 y fue el marco financiero que sirvió a la Europa del Éste en el proceso de integración<sup>159</sup>. Los AEA no eran el factor determinante en la estabilidad de los Balcanes, pero genero una cierta expectativa europea y fue un elemento eficaz para que los BO entrasen en el “carril” de la europeización, poniendo la énfasis en el dialogo político a nivel nacional y regional. Estos acuerdos fueron los primeros lazos de una relación técnica entre la UE y los BO. Las dos partes tenían intereses en fomentar esta relación, teniendo en cuenta que la UE y BO necesitaban ampliar el marco de relaciones según los nuevos retos de la integración Europea y también la estabilidad en una zona muy importante para la consolidación del proyecto europeo.

### 3.2.3 El papel de la PESC en la estabilidad de BO

Después de la II Guerra Mundial, Europa Occidental se veía incapaz de demostrar capacidad de liderazgo en los asuntos europeos y éste vacío de poder se utilizó por los EE.UU., y Unión Soviética<sup>160</sup>. Con la caída del muro de Berlín en 1989 comienza otra

<sup>156</sup> En el caso de Croacia, Eslovenia, Bosnia, Macedonia, Kosovo

<sup>157</sup> Metvegja, Bujanovc y Presheva son circuncisiones de población albanesa en el sur de Serbia

<sup>158</sup> El documento sobre la estrategia de la ayuda CARDS

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/regional\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/regional_strategy_paper_en.pdf)

<sup>159</sup> En aquel entonces los países de los BO no pudieron aprovechar esta ayuda debido al que programa iba dirigido a la consolidación de la perspectiva europea no a gestión humanitaria como en el caso de BO.

<sup>160</sup> Resumiendo los aspectos generales de la política europea se puede decir que el siglo XIX se caracterizó en el equilibrio de poder basada en las alianzas entre varios imperios. El concierto de Viena proporciono paz por casi medio siglo, pero éste modelo estaba sujeto en una balanza basada en el

etapa de transformación de la política europea consolidando la construcción de la UE e intentar acercar posicionamientos distintitos en cuando a la política exterior. La caída del muro, los retos de la UE en el mundo y las guerras en ex Yugoslavia pusieron en relieve la necesidad de creación de la PESC y seria la guerra de Kosovo y más adelante su gestión en la construcción de paz, dónde la UE “desplegaría” toda su capacidad de liderazgo y gestión. Éste periodo culmino con la declaración *Unilateral de la Independencia de Kosovo*<sup>161</sup> diseñado por los EE.UU. y respaldado por casi todos los países miembros de la UE<sup>162</sup>.

Con la desmembración de la ex Yugoslavia el grado de fragmentación entre la política exterior de los socios europeos alcanzo un nivel máximo y fue la Alemania reunificada que se adelantó en reconocer las declaraciones unilaterales de independencia de Croacia y Eslovenia dejando la vía abierta a la espiral de otras declaración como en el caso de Macedonia y Bosnia. Una política común de las comunidades europeas en éste escenario hubiera dado garantías para que el proceso pasase por una vía de continuación federal bajo la UE o una desmembración pactada y pacifica como ocurrió en el caso de Checoslovaquia. La *ausencia* de una política exterior común dentro de las Comunidades Europeas y posteriormente la UE fue desde el punto de vista político un factor importante en el espiral de violencia que comenzó en la ex Yugoslavia<sup>163</sup>. Era la primera vez que Europa Occidental no ejercía su papel “paternalista” en BO, si tenemos en cuenta la intervención de las potencias europeas en el siglo 19 y principio del siglo

---

desconfió que causo a la mitad del siglo XIX la carrera de armamento impulsado también por la revolución industrial y el auge de una nueva política de colonialismo. Esta política europea fue uno de las razones que provoco la I Guerra Mundial. Entre las dos grandes guerras la política europea producto de los acuerdos de paz, no pudo contener el surgimiento de fascismo. Después de la I Guerra Mundial la política europea se planifico en base de un arreglo a corto plazo con los resultados de los acuerdos de Paz de Versalles donde los países vencedores quisieron ganar el poder económico y político a base de un castigo alemán. En esta época las soluciones que las potencias europeas pusieron en la mesa fueron basadas en intereses nacionales sin tener en cuenta los efectos que esta estrategia podría causar surgimiento de políticas nacionalistas que darían pasó al fascismo, nazismo y comunismo.

<sup>161</sup>. Desde principios de octubre de 2003, una comisión internacional independiente presentó un informe al Secretario General, Kofi Annan, que apoyaba la independencia de Kosovo. "El Informe de Kosovo: El conflicto, la respuesta internacional, lecciones aprendidas" argumentó que la independencia es el mejor camino para la provincia de Kosovo. En noviembre de 2005, el Secretario General nombró al Sr. Marti Ahtisaari como Enviado Especial de las Naciones Unidas que elaboró una propuesta para resolver el estatuto de Kosovo que fue rechazada en la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU en abril de 2007 debido a la oposición de Rusia. En 4 de abril de 2007 Asamblea de Kosovo aceptó la propuesta Ahtisari para resolver la situación y en febrero de 2008 declaró su independencia.

<sup>162</sup> Grecia, Eslovaquia, Rumania, Chipre y España aún no han reconocido la independencia de Kosovo,

<sup>163</sup> Lucarelli. S. (2000) *Europe and the Breakup of Yugoslavia*: Kluwer law International. Haya, pp. 29-32.



20. No podemos decir que la falta de esta política fue la causa principal de la espiral de violencia, pero si tuvo un efecto negativo que no pudo contener la guerra en los Balcanes.

Después de la declaración de independencia de Kosovo, utilizando la política de ampliación, y la solicitud de Serbia para coger el estatus del país candidato, la UE presiono a las partes en conflicto a empezar una ronda de negociaciones sobre cuestiones técnicas para intentar normalizar las relaciones y bajar las tensiones entre las dos comunidades étnicas en Kosovo. Estas fueron las primeras conversaciones directas entre las dos partes desde la declaración de independencia. Las conversaciones comenzaron en marzo de 2011. El gobierno de Kosovo entro en estas conversaciones con el único criterio de no incluir en las negociaciones, la declaración de su independencia, mientras que Serbia estaba buscando un compromiso que les permitía mayor control sobre las zonas de mayoría serbia en norte de Kosovo.

A partir de éste momento hubo un cambio sustancial de Serbia en su camino de integración y la solicitud de Serbia ha sido condicionada por su relación con Kosovo y el Tribunal Penal de Haya para los crímenes en la ex Yugoslavia. Con la entrega del criminal de guerra Karachic en 2011, Serbia obtuvo el estatus de país *Candidato* y en la primavera de 2013 con el cierre de un acuerdo con Kosovo el país tuvo el visto bueno en abrir las negociaciones de los capítulos de adhesión. En todo éste proceso la PESC por primera vez pudo realizar la gestión de un proceso bastante complicado y su éxito ha sido rotundo poniendo las bases de dialogo en un conflicto bastante complejo.

La actuación de la PESC en los Balcanes ha sido el mejor ejemplo que como la política de ampliación de la UE ha servido como un mecanismo de prevención de conflicto y para hacer más atractivo el modelo de la *Gobernanza* europea, dónde una de sus funciones, es la presión que ejerce en aquellas situaciones dónde existen focos de tensión y de incertidumbre. La experiencia de la UE en BO en su primera fase tuvo impacto en la prevención de conflictos y la estabilidad en el sureste de Europa y para el ex Secretario General de la OTAN y el ex alto comisario de la PESC Javier Solana:

*"La experiencia de los Balcanes ha sido importante para la Unión Europea. Pero creo que también nos ha proporcionó una oportunidad. Es una prueba de nuestro*

*compromiso con la región, a una Europa más amplia, y una política exterior y de seguridad común más madura. Los Balcanes han demostrado que la Unión Europea ya no puede ser siendo una fuerza para la paz, simplemente a través del ejemplo. También tiene que ser directo en la defensa de los valores fundamentales de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en que se funda "(Solana 2000).*

En éste proceso la PESC, con una política muy activa de su representante Cathrin Ashton logro llegar a un acuerdo entre las partes usando la *condicionalidad* mediante la integración europea. El diálogo liderado por PESC fue una garantía de estabilidad en la región y ejemplo de su eficacia cuando se coordina con la política de ampliación manteniendo la adhesión como un factor de presión<sup>164</sup>. Llegar a éste acuerdo no era nada fácil sobre todo para Serbia que durante las negociaciones recibió duras críticas por los sectores más radicales dentro de su país incluyendo el Presidente de Serbia, Nikolic<sup>165</sup>.

A pesar del éxito en BO, PESC ha sido incapaz de proporcionar su efecto en otros escenarios. Las primaveras árabes demostraron que aun esta política no tiene la madurez necesaria en enfrentar la UE en el escenario internacional. Los intentos de Proceso de Barcelona en 1995 y la Unión Mediterránea en 2008 no dieron los resultados en fomentar un marco de cooperación que promueva seguridad para la UE. Más adelante la situación se desbordo con las primaveras árabes y el conflicto en Siria. En el caso de Ucrania la UE utilizo todo su “arsenal”, pero no fue capaz de ser un factor importante en la terminación del conflicto. Para Rusia, sabiendo que la UE no tiene los mecanismos adecuados de control en situaciones beligerantes, aprovecho de este conflicto para presionar a la UE en caso de una posible ampliación en Cáucaso, así como ponderar aún más su peso en Europa.

### 3.3 La eliminación del concepto de balcanización. La *primera tarea* para la UE

La europeización como se hizo referencia en el primer capítulo se caracteriza por un proceso altamente político e dialogo que acompaña la integración, en correlación con

<sup>164</sup> Textos de los acuerdos <http://www.europeanvoice.com/page/3609.aspx?&blogitemid=1723>

<sup>165</sup> Entrevista del presidente de Serbia <http://www.kosovapress.com/en/region/nikolic-against-interstate-agreement-with-kosovo-8305/>

los interés nacionales y comunitarios que se ajustan al proceso de integración que tienen como finalidad la redistribución de los poderes económicos, políticos (interior e exterior). Como consecuencia hay un acercamiento político de aquellas zonas donde la guerra y la irracionalidad habían causado mucho sufrimiento. Como resultado la idea sobre integración europea se encontraba en una fase de transformación que implicaba el uso de teorías de integración como la única forma de la estabilidad en Europa. Éste proceso tuvo existo y se convirtió desde un proyecto hacia un modelo de integración.

La segunda fase de la *europaización* tiene que ver con la “redistribución” de la soberanía nacional y el intercambio de los poderes como efecto de la gobernanza europea que es resultado de la integración en la UE. Uno de los efectos que se da a partir del Tratado de Maastricht es la erosión de la soberanía nacional, pues el proceso de europaización reemplaza los proyectos nacionales en regionales mediante el diálogo político, que tiene como punto de partida las relaciones intensas comerciales y de forma gradual la institucionalización de esta relación. Mientras con la balcanización hacemos referencia a la formación de los estados durante y después de la caída de los imperios (otomano y austrohúngara) y la fase posterior de la primera guerra balcánica<sup>166</sup> y I Guerra Mundial a base de un proceso e sistematización de los intereses con un uso irracional de la construcción del estado a base de etnia y religión. Como consecuencia la balcanización se utiliza a menudo como proceso de desintegración<sup>167</sup>. La balcanización es la fragmentación de los intereses comunes caracterizado por nacionalismo. Teniendo en cuenta la historia de los Balcanes esto ha sido objeto de conflicto y una de las causas más importante que ha generado las guerras en los Balcanes<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> Por ejemplo la creación del reino de los serbios croatas y eslovenos y más tarde Yugoslavia se hizo a través de éste elemento histórico y étnico en juntar poblaciones eslavas aunque incluía poblaciones no eslavas como eran los bosnios húngaros o albaneses. Durante éste periodo la tendencia de la limpieza étnica estaba presente sobre todo con la población albanesa que fue expulsada hacia Turquía y en el norte de Grecia expulsadas hacia Albania al final de la II Guerra Mundial.

<sup>167</sup> Esta definición es creada por el autor de la tesis doctoral

<sup>168</sup> El imperio otomano dejó una panorama frágil en todos los aspectos y esto fue un detonador donde el nacionalismo quiso hacer uso del descontento general, otro elemento muy importante es que el imperio otomano tardó casi 100 años en caer desde la revolución griega, hasta la independencia de Albania en 1912, con lo cual los países que ganaron la independencia más temprano pudieron consolidar sus proyectos nacionalistas. Esta situación se complicó aun cuando las exigencias políticas y de derechos civiles tuvieron como respuesta la actuación militar como ocurrió en las guerras de los Balcanes durante los años 90, como fue el caso de Kosovo.

La balcanización es la tendencia contraria a la europeización. Pues el primer impacto del acercamiento de la UE en los Balcanes era de utilizar su modelo de integración y establecer la comunicación y el dialogo entre los países en cuestión. Esta estrategia dio sus frutos y los países de la región empezaron a usar la relación con la UE para mejorar la política regional. En comparación con la relación que la UE desde los años 90 tuvo con los países del Éste, el proceso de europeización era más fácil porque desde punto de vista regional siendo bajo la órbita de la Unión Soviética se había fomentado un valor común occidental y una cierta “fraternidad” porque se enfrentaban al mismo desafío. Mientras en los Balcanes era necesario establecer primero un diálogo político que sentaba las bases de una cultura de europeización que era el primer garante de la prevención de conflicto. Los acuerdos de AEA aportaron en el cambio de la mentalidad desde balcanización hacia europeización que aún está en proceso. Se puede decir que los años 2000 fueron la primera etapa de des-balcanización y el proceso de una integración real empezó a partir del año 2014 con el Proceso de Berlín<sup>169</sup>.

Las relaciones contractuales que la UE desarrollo con BO en los años 2000 eran muy importantes para las dos partes. Con esta relación la UE recuperaba en primer lugar el protagonismo perdido en una zona vital de Europa que tiene que ver con la seguridad y prevención de conflicto. Durante los años 90 esta relación se hizo a base de unas circunstancias nada favorables sin haber un plan político que encajaba con la actuación técnica de la UE en sus políticas de integración. Por otro lado el primer desafío de la PESC se centraba en la estabilidad con lo cual los Balcanes eran el terreno apropiado para construir una política de seguridad efectiva en Europa, de hecho la PESC se consolido con su actuación en la región después de la guerra de Kosovo sobre todo con la misión civil EULEX en Kosovo.

El acercamiento mediante las relaciones contractuales en el ámbito económico, político, social, era una prioridad para la UE en su acción exterior. Teniendo en cuenta la situación post conflicto, la UE se basó en una política *neoliberal* aumentando los intercambios comerciales. En los años 2000 se establecieron los primeros contactos a función de un interés bilateral en crear los “yacimientos” de una futura relación más profunda y controlar la agenda política de los países balcánicos para evitar el contenido

---

<sup>169</sup> Véanse el capítulo 10.

nacionalista a nivel regional. La UE con su actuación quiso cambiar la naturaleza política de una cierta manera vigente aun en los BO desde la relación *étnica – nacionalista* hacia regionalización para promover la seguridad.

Todos los países tuvieron condicionalidad en abrir las negociaciones de los acuerdos de Asociación y Estabilización.<sup>170</sup> En cambio, la UE aumento la aportación financiera para BO y con la firma de los acuerdos de AEA introdujo el comercio libre con BO. Las cumbres de Zagreb en 2000 y Salónica en 2003 ayudaron en entender la nueva política de integración que había en la región. Fue la primera vez desde la caída del muro de Berlín que se utilizaban éste tipo de relaciones para establecer un marco de dialogo en los BO. Como había ocurrido desde los principios de la integración Europea con la declaración Schumann, la UE utilizo el mismo esquema como en las primeras fases de las CC.EE. De esta forma se crearon las condiciones para cerrar la primera parte de la relación contractual con estos países que era la estabilidad y dialogo.

### 3.2. 4 La estrategia de la UE en prevención de conflictos

Desde el año 2001 CE se hizo una distinción en la prevención de conflictos. A largo plazo poniendo el énfasis en los orígenes del conflicto y a corto plazo el interés se centró en como disminuir la espiral de violencia en casos de conflictos. Éste interés se materializo en el *Programa de la UE por la prevención de los conflictos Violentos* en el consejo de Goteburgo en junio de 2001<sup>171</sup> y en diciembre de 2003, el Consejo aprobó la primera estrategia en su política exterior titulada “*Una Europa segura en un mundo mejor*”<sup>172</sup>. En el contenido de estos documentos se ponía la énfasis en el papel de la UE

---

<sup>170</sup> Macedonia en relación con la población Albanesa y los acuerdos de Ohrid. En el caso de Croacia se utilizó la condicionalidad en colaboración con el Tribunal especial para los crímenes en Ex Yugoslavia en Haya, en el caso Godovina y las relaciones con Eslovenia que ya se preparaba para ser miembro de la UE en 2004. Serbia en las relaciones con el Tribunal de la Haya en la primera fase y luego en relaciones con Kosovo desde 2010. Mientras en BiH la atención se centró en garantizar la convivencia entre las etnias y a partir del año 2005 en los cambios constitucionales que aún siguen pendientes.

<sup>171</sup> Declaracion del Consejo [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/goteborg\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf)

<sup>172</sup> En el documento aprobado en el Consejo Europeo en 12 de diciembre <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> la UE centro la estrategia en la lucha contra el terrorismo, armas de destrucción masiva, crimen organizado, cooperación regional y los estados fallidos o débiles. Durante la presidencia francesa en 2008 esta estrategia se revise incluyendo también como desafíos para la seguridad Europea el cambio climático, la seguridad energética y reactivando el concepto de la proliferación hacia la competencia nuclear entre los países poseedores de las armas de destrucción masiva como Pakistán e India.

en el cooperación regional, asistencia externa, política comercial, instrumentos diplomáticos, dialogo político, cooperación con socios internacionales y ONG, y asimismo soporte por una política más activa en temas de seguridad y las respuestas rápidas en casos de gestión de crisis que tenía tres enfoques teóricos. *Prevención Operacional* dónde la UE tenía que participar de forma más activa en la prevención de conflictos a corto plazo con elementos diplomáticos y políticos para fortalecer las herramientas de gestión de crisis controlando la escalada de violencia. *La prevención estructural*, dónde el énfasis se ponía en el fortalecimiento del estado de derecho y la democracia, incluyendo la cooperación a largo plazo para evidenciar las causas del conflicto. *Sistema de Prevención* que hacía referencia a los esfuerzos de coordinación con la comunidad internacional.<sup>173</sup> La UE en 2001 definió el concepto de la prevención de conflictos como;

*“La gama de la participación de las políticas, para anticipar y reactivar los factores sociales, políticos y económicos quienes pueden ser las causas de desestabilidad en una sociedad”.*

La prevención de conflicto no solo se denomina aquella situación donde fracasan éstos elementos y dónde la violencia era eminente sino también es el proceso dónde se centran los esfuerzos en la prevención de la ocurrencia en cada uno de los factores. La CE también amplió el concepto de la prevención de conflicto incluyendo la fase posterior sobre la construcción de la paz refiriéndose a la acción a largo plazo para mejorar la estabilidad estructural. Desde la guerra de Kosovo, la UE aumentó la gama de los esfuerzos teniendo en cuenta la dependencia de los EE.UU., demostrado en las guerras de los Balcanes, incluyendo una defensa común en sus política de seguridad aunque hasta ahora (2016) la UE no ha intervenido en ningún conflicto mediante su capacidades militares como son las operaciones Peterseberg<sup>174</sup> y *Battle Group*<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> Éste término “Sistema de Prevención” se utilizó por primera vez por la NN, UU en un informe publicado por el secretario de la NN, UU “La Prevención de los Conflictos Armados 7 de junio 2001 (A/55/985-S/2001/574), y el Progres Reporto del Secretario de las NN, UU sobre la Prevención de los Conflictos Armados en Julio de 2006 (A/60/891).

<sup>174</sup> En el caso de Libia la intervención no fue liderada por la UE sino por los países miembros destacando Francia, igual que en la intervención en Mali en 2013. Teniendo en cuenta éste panorama la UE presta más atención a prevención estructural y en la operación que se desarrolla principalmente en la fase anterior i posterior de un conflicto.

<sup>175</sup> Por su nombre original en inglés, son grupos de intervención militar del mando militar de la UE, de corto plazo hasta 15 días y de un contingente de 1500 soldados.

Desde los conflictos en los Balcanes la UE prestó mucha más atención a la estrategia de la prevención de conflictos teniendo en cuenta que la ausencia de esta política fue un factor que influyó en la espiral de la violencia. Desde 1999 con los Pactos de la Estabilidad para los BO la UE “aterriizó” en la región con todas las capacidades que disponía y uno de los mayores logros en la región fue la cooperación regional. Por países, en Macedonia la UE en 2001 fue el artífice de los acuerdos de Ohrid<sup>176</sup>, en segundo lugar por orden cronológico fue la administración de la independencia de Kosovo especialmente en la relaciones entre Kosovo y Serbia<sup>177</sup> y en tercer lugar la UE ha tenido un cierto éxito en mantener fuera del conflicto las entidades federativas en Bosnia y Herzegovina y República *Srpska* aunque aún el país estaba y seguía siendo inmerso en la falta de dialogo sobre el futuro de la federación que afecta en general toda las políticas de desarrollo en el país. Esto fue uno de los motivos de la gran crisis social que dio lugar a las protestas violentas durante el mes de febrero en 2014. En el caso de Albania la presión en los procesos democráticos pudo mantener los partidos políticos fuera de una relación parecido a Bosnia.

### 3.3 El caso de Kosovo

Los conflictos en Croacia y Bosnia venían venir una oportunidad para la comunidad política en Kosovo en sus ambiciones de ser un país independiente. Aprovechando éste terreno, en Kosovo empezaron ataques esporádicos contra las fuerzas de seguridad serbias que señalaban otro conflicto armado, que culminó en 1998, con el levantamiento de la población albanesa bajos las filas del Ejército de Liberación de Kosovo<sup>178</sup>. Fuera de éste movimiento quedo la Liga Democrática de Kosovo presidida por el político y escritor Ibrahim Rugova, que apoyaba una resistencia pacífica contra el dominio serbio. Para evitar un conflicto armado más escalado y la intervención de la OTAN, las partes se unieron en las negociaciones de Rambouillet<sup>179</sup> en París dónde la comunidad

---

<sup>176</sup> Texto de los acuerdos entre la comunidad albanesa y el gobierno de Macedonia  
[https://peaceaccords.nd.edu/site\\_media/media/accords/Macedonia\\_framework\\_agreement.pdf](https://peaceaccords.nd.edu/site_media/media/accords/Macedonia_framework_agreement.pdf)

<sup>177</sup> La Alta representante de la Política Exterior de la UE Catherine Ashton, el primer ministro de Kosovo Hashim Thaci y el primer Ministro de Serbia Ivica Dacic eran nominados para el premio Nobel de la paz en 2014 con la motivación que con su política de dialogo han podido gestionar la paz y la estabilidad en una región muy tensa de Europa.

<sup>178</sup> UCK en sus siglas en Albanes, organizó la resistencias contra el ejército serbio en Kosovo

<sup>179</sup> Pilger, J. (1999) *Revealed: The amazing NATO plan tabled at Rambouillet, to occupy Yugoslavia*. Routledge. New York

internacional quiso llegar a un acuerdo entre albaneses y serbios que otorgaba mayor autonomía a los albaneses pero fue rechazado por los representantes de Milosevic. El rechazo del acuerdo dio lugar a la intensificación del conflicto armado involucrando la OTAN.

La guerra de Kosovo culminó con la intervención de la OTAN sin el consentimiento del Consejo de Seguridad, en 24 de marzo de 1999. Esta guerra se marcó por una limpieza étnica por el ejército serbio contra la población albanesa. ACNUR señalaba en febrero-marzo de 1999 que casi la mitad de población de Kosovo (un millón de albaneses) dejaron Kosovo, dirigidos a Albania y Macedonia, mientras se ejecutaban en masa poblaciones albanesas por parte de las fuerzas de seguridad y paramilitares serbios conocidos con el nombre de "Tigres de Arkan". Mientras el ELK se acusó de haber cometido crímenes y provocando la huida de más de 100 mil serbios y población *Roma* de Kosovo. El conflicto armado acabó tres meses después con el *Acuerdo de Kumanovo* entre OTAN y Serbia que exigía la retirada del ejército serbio de Kosovo y el despliegue de KFOR<sup>180</sup>. La guerra dejó un país destrozado socialmente y económicamente y más de 2500 mil albaneses siguen todavía desaparecidos por el conflicto.

Con el fin del conflicto armado, la resolución 1244 del Consejo de Seguridad<sup>181</sup> reconocía la soberanía de Serbia en Kosovo y establecía una misión internacional bajo el mando de las Naciones Unidas conocida como UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*), que empezó el trabajo en el terreno en 1999 hasta 2008 y fue la mayor misión de la ONU, con poder ejecutivo, legislativo y judicial en toda su historia. Como la principal autoridad en Kosovo, tuvo un papel importante en la construcción de las instituciones provisionales de autogobierno y proporcionó seguridad con el apoyo de OTAN, con la misión como de KFOR. Otra labor de UNMIK era de garantizar el retorno de los refugiados y mantener elecciones locales y centrales. En 2001 hubo elecciones para el parlamento y UNMIK proyectó un marco constitucional que otorgaba

---

<sup>180</sup> Texto del acuerdo. <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm>

<sup>181</sup> Sesión núm. 4011 10 de junio de 1999/ Consejo de seguridad /



más poder a la población albanesa y reconocía también los derechos de las minorías en Kosovo<sup>182</sup>.

El traspaso de las competencias de la UNMIK a las instituciones de Kosovo fue gradual y la administración internacional conservó la gran mayoría de las competencias en materia de poder judicial, la gestión de la policía de fronteras y la seguridad. La UNMIK y la OSCE (Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa) ayudaron a crear las instituciones y el funcionamiento de ellos. En los primeros años, la administración de las Naciones Unidas tuvo el apoyo de la población que veía en ella una presencia necesaria por los momentos difíciles que estaba atravesando el país, pero a partir del año 2005 hubo un rechazo de la población hacia esta presencia.<sup>183</sup> El mayor problema fue que la mayoría albanesa veía a UNMIK cada vez más como una “potencia colonial”. De hecho, UNMIK durante éste período redujo el papel decisorio de las instituciones.<sup>184</sup> El descontento subió aún más cuando la población estaba en la espera de la resolución definitiva del estatus de Kosovo, y más allá hubo acusaciones que la UNMIK estaba creando el terreno para una posible partición de Kosovo. En éste momento la presencia de las Naciones Unidas en el norte de Kosovo era escasa y la población serbia estaba gobernada más por Belgrado que por UNMIK.

Para resolver el estatus futuro de Kosovo, desde principios de octubre de 2003, una comisión internacional independiente preparó un informe al Secretario General, Kofi Annan, que apoyaba la independencia de Kosovo. Esta comisión presentó *"El Informe de Kosovo: El conflicto, la respuesta internacional, lecciones aprendidas"*<sup>185</sup> argumentando que la independencia condicionada, era la mejor opción para la *ex provincia autónoma*. En noviembre de 2005, el Secretario General nombró al Sr. Marti Ahtisaari como *"Enviado Especial de las Naciones Unidas"* elaboró una propuesta para

---

<sup>182</sup> En los primeros meses del fin de la guerra más de 600 mil albaneses volvieron en sus casas mientras 100 mil lo harían más tarde. Los refugiados serbios no retornaron en masa debido al peligro de la venganza albanesa contra ellos. En varias ocasiones se señalaron actos de violencia contra ellos así como matanzas de civiles.

<sup>183</sup> Informe del Transparencia Internacional Kosovo septiembre 2009.

<sup>184</sup> Power In Post- Indipendence Kosovo, 2009/ KDI Kosovo, pp. 20-24 La aprobación de las leyes es un buen ejemplo de esto. Todas las leyes que se votaban en el Parlamento tendrían que tener el visto bueno por la UNMIK. Éste fue un proceso lento en el que el Parlamento aprobaba una ley, y después debería revisar la ley en la Oficina de Asuntos Jurídicos de la UNMIK. Después regresaba al Parlamento, que tendría que incorporar todas las observaciones de la UNMIK y pasar de nuevo a revisarse por la Oficina de Asuntos Jurídicos de la UNMIK que enviaban sus recomendaciones para su aprobación definitiva al jefe de la UNMIK (Representante Especial del Secretario General)

<sup>185</sup> Estudio de Oxford University Press 2000.

resolver el estatuto de Kosovo que fue rechazada en la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU en abril de 2007 debido a la oposición de Rusia.

El 4 de abril de 2007 Asamblea de Kosovo aceptó la propuesta Ahtisaari para el futuro de Kosovo y en febrero de 2008 declaró su independencia unilateral. La clase política se comprometió a poner en práctica éste plan e invitó a la presencia internacional bajo la dirección de la *Oficina Civil Internacional*, como se preveía en la propuesta de Ahtisaari, para ayudar en éste proceso. El Secretario General de la ONU anunció en mayo de 2008 que la UNMIK continuará operando en Kosovo con poderes limitados en "estatuto de neutralidad". Inmediatamente después de la declaración de independencia, una serie de misiones internacionales se desplegaron en Kosovo dónde destaca la misión de la UE, sobre el estado de derecho (EULEX) que es la mayor misión de la PESC en toda su historia.

### 3.3.1 El plan Ahtisaari

El plan apoyado pero no aprobado por las NN.UU<sup>186</sup> era construir una sociedad multiétnica, garantizar el estado de derecho, crear instituciones democráticas y representativas, proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, formar una economía del mercado, crear los nuevos signos de la nueva identidad en éste país y representar a Kosovo como un estado independiente en la escena mundial. Estos retos deberían establecerse en la Constitución como el documento que marcaba el funcionamiento democrático del país. La propuesta del enviado de las NN.UU ofrecía una *independencia vigilada* como seguridad que la mayoría albanesa dirigiría el país según las normas establecidas por la comunidad internacional.

Apenas dos días después de declarar la independencia, el presidente de Kosovo, de conformidad con la propuesta, del Enviado Especial de las Naciones Unidas, Ahtisaari, dio el mandato a una comisión para el proyecto de una nueva *Constitución de Kosovo*. La comisión integrada por representantes de los partidos políticos, así como expertos locales e internacionales, que se dividió en 10 grupos de trabajo elaboró el proyecto de Constitución que describe Kosovo como " *Un Estado independiente, soberano, único e*

---

<sup>186</sup> La proposición para la solución del estatus de Kosovo 26 de Marzo 2007/ Naciones Unidas.

*indivisible.*" Gran parte de esta Constitución se deriva del plan de Ahtisaari, que garantizaba amplios derechos a los grupos minoritarios de Kosovo, por ejemplo reconociendo que la lengua serbia es oficial, teniendo en cuenta que se habla por solo 7 % de la población que es la minoría serbia.<sup>187</sup>

El documento presentado a las Naciones Unidas, establecía como idioma oficial las lenguas albanesas y serbias, mientras otros idiomas tendrían el estatus oficial en el nivel de gobierno local en aquellas provincias dónde estas comunidades residían. Los símbolos de Kosovo deberían representar el carácter multiétnico de la sociedad y el país no debería tener pretensiones territoriales hacia otro estado y tampoco unirse a otro país<sup>188</sup>. Según el plan, el gobierno tenía que colaborar plenamente con las minorías étnicas que hacen posible la implementación de éste plan así como fomentar buenas relaciones con Serbia dentro de un marco de diálogo y entendimiento mutuo.

Dentro de los derechos, que el plan garantiza a las minorías, incluyo la representación en las instituciones, por ejemplo 20% de escaños en el Parlamento, se repartían entre la comunidad serbia 10 escaños y otras comunidades 10 escaños. En el gobierno un viceprimer ministro así como un ministro deben ser serbios y un ministro de otra minoría, aunque normalmente habido dos ministros serbios en el gobierno. Esta representación se extendía más allá en la formación de las *Comisiones Parlamentarias*, la representación en rango de viceministros, en las fuerzas de seguridad, y los posibles procedimientos de reformas en la Constitución de Kosovo haciendo referencia explícitamente que los cambios en la Constitución necesitan el voto a favor de 2/3 de los diputados y dentro de esta fórmula también el voto a favor de 2/3 de los diputados que representan las minorías.

En la representación local en aquellas comunidades donde había un 10 % de minoría, el vice-alcalde seria de esta comunidad así como otras formas de representación en los

---

<sup>187</sup> El Tribunal Constitucional, tiene nueve miembros, de los cuales tres son de la mayoría albanesa, tres son jueces internacionales propuestos por la Comisión de Venecia, uno es de la minoría turca y dos de la minoría serbia. Éste tribunal tuvo mucha importancia en fomentar la integridad y la separación de los poderes en Kosovo sentenciando como inconstitucional por dos veces dentro de un mes la elección del Presidente de la Republica Sentencia del Tribunal Constitucional de Kosovo , 30, 03, 2011 ( texto originario en Albanes).

<sup>188</sup> Aun así la población albanesa de Kosovo se identifica col los signos nacionales albaneses, como bandera, himno, fiestas nacionales/ Esto es una observación personal del autor de ese trabajo durante la estancia en el mes de abril 2010 en Kosovo.

consejos de los municipios. Las NN.UU querían una sociedad laica sin tener religiones preferentes y garantizar la convivencia entre varias religiones pero el plan Ahtisaari reconocía la Iglesia ortodoxa Serbia en Kosovo como la parte integral de la iglesia Ortodoxa serbia con sede en Belgrado ejerciendo el control de los monasterios y las iglesias ortodoxas serbias en Kosovo.<sup>189</sup>

En la esfera económico fiscal y social el país tenía que hacer esfuerzos para garantizar las cuentas públicas y crear un sistema fiscal en colaboración con la Comisión Europea y el FMI y en cuando a las propiedades, el gobierno de Kosovo será responsable en ejercer una política adecuada de privatización, garantizar la propiedad a los ciudadanos como un derecho fundamental y hacerse cargo de la deuda correspondiente que antes compartían junto con Serbia.

Todo éste proceso fue sometido al control del Representante Civil Internacional una figura de “vigilante” con amplia autoridad jurídica, empezando por el proceso de la aprobación de la Constitución así como la implementación de éste plan. Por la experiencia de BiH dónde esta figura tenía menos poder en el caso de Kosovo la comunidad internacional teniendo en cuenta los fallos en Bosnia quiso controlar la fase posteriori del conflicto, que plantea la independencia observada por la comunidad internacional y no reconoce la soberanía total del pueblo de Kosovo. El plan Ahtisaari comparte la soberanía de Kosovo entre el pueblo y la comunidad internacional representadas por la UE y las NN.UU. Según el plan, esto era un periodo transitorio, primero de dos años y en futuro según avanza la estabilidad del país, estos poderes serian otorgados plenamente a las autoridades de Kosovo pero sin especificar una fecha de éste proceso.

El plan reconocía en el artículo 11 el derecho de las provincias de mayoría serbia de recibir financiaciones de Serbia para fomentar el desarrollo de estas provincias con el único requisito de ser transparente y no sobrepasar las competencias que estas

---

<sup>189</sup>Éste articulo reconoce el vínculo especial que esta iglesia tiene en Kosovo que defiende como parte de su doctrina religiosa que Kosovo es la cuna de Serbia. Esta parte del plan crea una autonomía amplia y dice explícitamente que las autoridades de Kosovo necesitan permisos especiales de la iglesia serbia en casos de expropiar los terrenos y sacar órdenes judiciales cuando estos tienen que ver con la salud u orden público. El plan otorga el papel de proteger los objetos de culto de la religión ortodoxa al servicio policial de Kosovo. El patriarca de la iglesia Serbia durante la toma de posesión de éste cargo en 24 de enero 2010 declaro su gran reto seria en recuperar Kosovo como la cuna de la civilización serbia.

provincias tienen. El plan de Ahtisaari se refería en concreto al caso de Mitrovica en el norte de Kosovo dónde vive la mayoría de la población serbia (artículo 13), dejando entender que se trata de un caso específico. Esta parte incluye de forma implícita la realidad distinta que esta provincia representa en el conjunto de todo el territorio de Kosovo y que en el futuro se puede usar como argumento en posibles cambios de fronteras en el norte de Kosovo que ha sido una plataforma del gobierno serbio, que ve como posible solución del problema, la partición de Kosovo.

### 3.3.2 La misión de EULEX en Kosovo

La independencia condicionada obligo a la comunidad internacional a cambiar la presencia militar de forma progresiva e introducir una presencia civil. La intervención de la UE en Kosovo en la administración de justicia parte de la idea, que un país recién creado tiene que tener como prioridad el fortalecimiento del estado de derecho como uno de los pilares más importantes del estado. La administración neutral de la UE tenía las capacidades humanas y legales para dirigir esta misión. Desde la perspectiva del imperativo burocrático en la implementación del plan, la presencia administrativa de la UE era una garantía estructural para mejorar el funcionamiento de la ley.

Para la consolidación del sistema judicial en Kosovo la UE puso en marcha la misión de (EULEX)<sup>190</sup>, que asistía a las instituciones de Kosovo, las autoridades judiciales y agencias de la ley en su avance hacia la autosuficiencia y proporcionar la rendición de cuentas en el desarrollo y la consolidación de un sistema del poder judicial independiente y un servicio de policía multiétnica, asegurando que estas instituciones estén libres de interferencias políticas según las normas y las mejores prácticas Europeas. La misión de EULEX tenía 1700 funcionarios comunitarios (jueces, fiscales, policías) y 1200 efectivos kosovares que principalmente son parte del cuerpo ejecutivo en rango de policías y jueces. Esta misión era la más importante desde la creación de la PESC, con un presupuesto de 165 millones de euro al año refiriendo al 2011 y 110 millones en 2012. Esto suponía casi 10 % del gasto público del gobierno de Kosovo.

---

<sup>190</sup> Su principal misión es ayudar y apoyar a las autoridades de Kosovo en el ámbito del estado de derecho, para trabajar con la policía, y el poder judicial. EULEX fue creado a través de la Acción común del Consejo Europeo de febrero de 2008, antes de la declaración de independencia. EULEX comenzó a funcionar el 9 de diciembre de 2008, y alcanzó plena capacidad operativa el 6 de abril de 2009.

Teniendo en cuenta esta aportación de la UE, era una cifra muy importante para la estabilidad presupuestaria en éste país y en la lucha contra el crimen organizado y el estado de derecho. Cabe destacar que durante la función de EULEX desde 2008 se han llevado a cabo detenciones en rango de ministro como era el caso de Fatmir Limaj un ex comandante de la UCK (el ejército de liberación de Kosovo) acusado por corrupción. EULEX ha podido también levantar investigaciones en ámbitos de crímenes de guerra compartiendo éste papel con el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia. Tal es el caso de investigación en materia de crímenes de guerra en el caso de sospechas que existían por tráfico de órganos durante la guerra de Kosovo en el año 98.

Era la primera vez en la historia de la UE que otorgaba a una misión como EULEX poderes que abarcan, la función principal de los estados, como es la administración de justicia. Los tribunales en Kosovo eran compuestos por jueces de EULEX que venían de la administración de justicia de los países miembros y por jueces kosovares<sup>191</sup>, y también los fiscales y el cuerpo policial tiene la misma composición. Si en otras misiones de la UE la presencia policial en terceros países asistía a las fuerzas de seguridad en ámbitos de entrenamiento, apoyo logístico o asesoría en la construcción de las instituciones, en Kosovo, EULEX tenía potestades equiparadas a las fuerzas de orden pública de un estado. Es decir las fuerzas de policía podrían detener por órdenes de EULEX. La cadena institucional en función de esta misión, abarcaba completamente la del poder judicial, que se basa en la investigación, acusación y decisión. El personal internacional de EULEX funcionaba bajo la inmunidad que les otorga la protección diplomática fundada en la *Acción Exterior de la UE*. El personal rendía cuentas solo ante la UE en materia administrativa y en materia penal solo en sus países de orígenes. Éste ha sido el caso por ejemplo de policías rumanos acusados de disparar contra manifestantes en 2009 dónde murieron dos jóvenes albaneses de Kosovo.

EULEX se ha enfrentado con varios problemas en ejercer su misión, sobre todo en el norte de Kosovo dónde la comunidad serbia no reconocía su mandato. En el mes de septiembre de 2012 un policía de EULEX de nacionalidad lituana perdió la vida por disparos mientras ejercía sus funciones en una zona habitada de minoría serbia. El rechazo hacia EULEX en esta zona podría tener origen en los mensajes del Belgrado

---

<sup>191</sup> Esta palabra se utiliza para expresar el título de la ciudadanía de Kosovo que pueden ser albaneses, serbios o de otras minorías.

hacia esta comunidad que según ellos, EULEX funciona en Kosovo como si fuera en un estado independiente mientras esta comunidad era más acogedora con la misión UNMIK.<sup>192</sup> Aun así el gobierno serbio había condenado los actos de violencia hacia esta presencia de la UE.

En el resto del país EULEX no ha tenido dificultades en ejercer su función y según la opinión pública era el único mecanismo que podría garantizar la ley<sup>193</sup>. El papel de EULEX en Kosovo ha sido imprescindible y tenía el apoyo de la población. En su trabajo EULEX tuvo el soporte del *Representante Especial de la UE* que era nombrado por el Consejo de la Unión Europea a través de la Acción Común el 04 de febrero de 2008 (el día en que fue creado EULEX). Desde la declaración de la independencia y la entrada en vigor de la Constitución de Kosovo la autoridad de la UNMIK estaba en proceso de retirada. Sin embargo, la UNMIK sigue teniendo parte de la responsabilidad sobre todo cuando se trata de la representación exterior con países que no han reconocido a Kosovo<sup>194</sup>.

### 3.4 La necesidad de estabilizar los Balcanes; punto de partida de la asociación con la UE

Durante los conflictos de los años 90 en la ex Yugoslavia la imagen de Europa se vio perjudicada recordando otra vez elementos de la II Guerra Mundial que consistía en la ejecución en masa de población por razones de religión o etnia. Estas matanzas como Srebrenica en julio de 1995 demostrarían que Europa aun no era un continente capaz de producir paz y estabilidad a largo plazo y éste fue también un mensaje para la UE, que entre las razones del cambio con el Tratado de Maastricht, a parte de la caída del muro de Berlín eran también las guerras en ex Yugoslavia en su vertiente exterior creando la PESC.

El conflicto ocurría en un espacio geográfico muy cercano a la UE y esto ponía en duda la estabilidad de Europa. Éste elemento tenía una gran impacto en aspectos

---

<sup>192</sup> Informe del Desarrollo Humano en Kosovo / PNUD 2010

<sup>193</sup> Esta misión ha acusado y detenido por fraude el Gobernador del Banco de Kosovo en julio de 2010 y también estaba llevando a cabo investigación de crímenes de guerra durante el conflicto

<sup>194</sup> Kosovo estaba reconocido por 113 países hasta 2017

humanitarios en los países vecinos y por otra parte el conflicto ponía en cuestión el papel de Europa en la consolidación de paz, estabilidad y seguridad en su espacio geográfico. El efecto de BO en los años 90 resurgían la idea que Europa aun no era capaz de cerrar el ciclo de los conflictos y que la presencia de EE.UU., en el continente era aún necesaria debido al liderazgo que aún faltaba entre los socios comunitarios.

La cuestión de liderazgo en Europa, por lo menos en el sudeste, aún quedaba en “suspense”. Primer lugar entre los países miembros ninguno era capaz de utilizar la fase después de la caída del muro de Berlín con una postura de liderazgo<sup>195</sup>. A nivel comunitario aun no existía un mecanismo político que podría retomar el liderazgo y aún no estaba creada la PESC y cuando se creó a partir de 1992 no tenía la experiencia y la capacidad de actuar y tampoco el consenso dentro de la UE. En éste panorama fue la administración Clinton que tomo carta del asunto *liderando* los esfuerzos de poner fin a la guerra, con los acuerdos de Dayton y la intervención en Kosovo en 1999.

En el escenario del Kosovo casi 60% de la población albanesa de Kosovo se vio obligada por la represión del ejército serbio de abandonar el país. Casi en ninguno conflicto europeo durante el siglo XX hay un elemento similar donde 60 % de la población tuvo que abandonar el país. Éste fue, el motivo principal de la contundencia de un número mayor de países y operaciones militares que participaron en la guerra de Kosovo en comparación con BiH. El liderazgo de los EE.UU., en éste conflicto fue evidente, pero en diferencia del conflicto en Bosnia la presencia de la UE y de los países miembros fue también más contundente. Durante los años 90, esta parte de Europa se vio envuelta en muchos conflictos y esto cambio la forma de actuar de la PESC. A partir de los años 2000 esta política empezaría por primera vez en desempeñar un papel más autónomo en las políticas de la UE y éste momento culmino con el liderazgo político de Javier Solana durante 1999-2009.

Como había ocurrido siempre en la historia de la UE, la integración se había hecho a base de la crisis que habían ocurrido en Europa. Había y sigue existiendo un alto grado de pragmatismo en la cultura política europea con lo cual esto puede ser una de las

---

<sup>195</sup> Reino Unido nunca había preferido mantener esta posición en Europa desde las guerras mundiales, Francia tampoco tenía la capacidad política necesaria, mientras la posición de Alemania era más viable debido a los efectos de la II Guerra Mundial y la concentración de Alemania en fortalecer a un más la fase posterior de su unificación.



razones que puede explicar que como la integración se ha hecho a base de crisis. El pragmatismo había dificultado el ritmo de la integración europea. Todo lo que ocurrió en los BO a lo largo de los años 90 fortaleció aún más la cohesión política de la UE sobre el futuro de la región y del papel que la UE tenía que tener en el mundo. En primer lugar la UE tendría sus propios intereses en normalizar la situación en la región y con su política de una *integración cuidadosa* sin grandes proyectos llegaría a normalizar la situación. Efecto de esta relación era la presencia más activa de la UE durante la segunda mitad de los años 2000, dónde destaca la misión de EULEX. Para PESC, Kosovo ha sido una de las prioridades, por esa razón el proceso de gestión de la fase posteriori de la declaración de independencia sobre todo en las relaciones entre Kosovo y Serbia fue dirigido por la UE.

Toda esta situación ha dejado claro que BO no son una opción política de integración sino una necesidad para la UE. Por esta razón hay interés en fomentar la integración europea y cerrar una de las prioridades que se basa en los principios en que se creó, mantener a Europa en paz y estabilidad. La UE tardó 10 años en fomentar una cultura de dialogo entre los países de la región y a partir de éste momento se puede decir que la fase de prevención de conflictos en los BO se había cerrado a finales de los años 2000 con la independencia de Kosovo.

### 3.5 Las cuestiones de las minorías en los BO

La estabilidad de las sociedades multiétnicas es crucial en la consolidación de los estados porque las tensiones entre las etnias<sup>196</sup> complican la “construcción” del estado y su funcionamiento y puede acelerar el fracaso del mismo. Las tensiones étnicas y religiosas son un potencial de conflicto, con lo cual es necesario garantizar los distintos derechos fundamentales, auto gobernanza de las varias minorías<sup>197</sup> que lo componen y crear una relación normal en dos vertientes, primero entre la minoría y los entes públicos y entre la *minoría* y *mayoría* para que esta relación sustente los esfuerzos en la

---

<sup>196</sup> La explicación del termino etnia hace referencia a un pueblo o nación que comparten, cultura, idioma, costumbres, religión, nexos históricos etc.

funcionalidad del estado<sup>198</sup>. La definición de minoría usada por la UE es recogida por el estudio de Francesco Capotorti sobre las minorías que se define como;

*“Un grupo numéricamente inferior del resto de la población del estado en posición no dominante cuyos miembros son nacionales del estado y poseen rasgos étnicos, religión o características lingüísticas diferentes de resto de la población que enseñan de forma implícita en el sentido de la solidaridad hacia los demás respetando su cultura tradiciones religión o lengua”.*

Los procesos de construcción de etnia y nacionalismo son procesos políticos, sociales, culturales y psicológicos que tienen que ser estudiados como tal (Brubaker 2003). Estos elementos cristalizan en alguna parte el estudio sobre las etnias y su comportamiento pero en el mismo proceso son un obstáculo para entender la complejidad de las relaciones multiétnicas porque son múltiple disciplinares. Para Brubaker la tendencia de tratar los grupos étnicos como entidades, dificulta el proceso de cohesión en las sociedades multiétnicas, porque se está tratando a ellos como sujetos separados, como por ejemplo es el caso de Bosnia. Por otro lado la nacionalidad choca con la etnicidad cuando se pretende fusionar los dos elementos. La inclusión de la etnicidad en la nación aporta estabilidad en la sociedad multiétnica. Para Verdery (1994), las etnias aportan en la funcionalidad del estado y desarrollan la eficacia del mismo y se pueden entender como un pilar imprescindible de su creación. Según el, la etnia es producto de la formación del estado y su precursor. La etnia no es la razón en el desarrollo de la entidad nacional sino que es parte del cuadro que genera la forma.

El tema de las etnias ha sido la “obsesión” balcánica durante los siglos XIX y XX y los países siempre se han inclinado hacia la homogeneidad étnica cuando en el mismo tiempo casi todos los países de mundo son multiétnicos. Es difícil encontrar países que no tienen éste elemento. El conflicto en estas sociedades tiene varias facetas y gira entorno del concepto *Estado Nación* que se refleja principalmente en los intentos continuos de crear estados basándose en la homogeneidad étnica. Éste proceso está relacionado con la negación de los derechos “*Constitucionales*” de las minorías que se

---

<sup>198</sup> Huserls. E. (2005) *Horizons, life-world, ethnics, history, and metaphysics*. Routledge. New York, pp. 180.

ha ido acompañado por un conflicto persistente entre las minorías y mayorías. En éste aspecto el problema reciente de la convivencia está en la idea que no pueden entender y aceptar que la violencia de que fueron objeto, proviniera de quienes antes de la guerra habían sido sus conciudadanos o elites gobernantes y esto se agrava más si hay una trayectoria histórica de esta conflictividad como es el caso de Kosovo.

A raíz de esta relación el carácter multiétnico no puede ser una causa directa en el fracaso de un estado pero puede influir en éste proceso. El fracaso de las sociedades multiétnicas se convierte en una anarquía interna, capaces de derrumbar la estabilidad del estado<sup>199</sup>. Según S. Huntington (1997), los conflictos surgen allí dónde los grupos culturales entran en contacto, especialmente si pertenecen a civilizaciones distintas. A pesar de esto éste modelo no es válido para todas las sociedades multiétnicas y el caso de los BO se ajusta parcialmente a esta teoría, debido a un largo ciclo de relación tensa o conflictiva entre varias etnias.

En casi todos los países del mundo tenemos un *modelo pluralista* de sociedad, que significa una relación intergrupar para Gelles y Levine (1991), que es un modelo en el cual los grupos étnicos conservan de igual manera sus propio lengua, religión, costumbre. De esta manera el grupo conserva su identidad, aunque todos tienen que participar conjuntamente de igual manera en el sistema político y económico para medir el grado del éxito en las sociedades pluralistas. La representación y la comunidad política es un factor muy importante en la consolidación de los estados, porque ellos gestionan el poder y los recursos del estado. El desarrollo de un país reside en la cultura política, las tradiciones religiosas, filosóficas y morales que suponen las estructuras básicas de las instituciones políticas y sociales, así como las virtudes cívicas, y políticas de sus miembros entre cuales podrían ser, el talento, capacidad de innovación, cooperación y sobre todo consenso. El carácter multiétnico puede ser una causa del fracaso del estado si el desempeño del gobierno de cualquier nivel se centra principalmente en la balanza y los intereses de las etnias, porque a largo plazo la consolidación de éstos intereses equipados con estructura de estados supera el control constitucional y en esta manera fomenta la desaparición de una sociedad multiétnica.

---

<sup>199</sup> Sartori. J. (2001) *La sociedad multiétnica*. Ediciones Santilla 2001.

Las relaciones más frecuentes en los Balcanes entre éstos grupos suelen ser conflictivas por ejemplo el caso de Bosnia, el conflicto entre los Bosnios Musulmanes y Bosnios ortodoxos serbios, en el caso de Macedonia entre el grupo albanes y macedonio o en el caso de Bulgaria entre los búlgaros y la minoría turca en el sur de país, en el caso de Serbia entre los serbios y la comunidad albanesa. El problema actual es en convertir esta convivencia en un *estado interétnico*, dónde el grado de socialización entre las etnias puede satisfacer las necesidades de todas las etnias y del propio estado. Constitucionalmente estas etnias se pueden socializar entre ellas bajo los paraguas de la unidad del país. Es decir sus exigencias culturales y políticas llegan hasta el punto que no se conviertan en una amenaza para el país, que en éste caso supondrían exigencias de tipos independentistas.

Esto es un reto muy importante en el caso de Kosovo dónde la socialización entre las etnias sobre todo entre los albaneses y los serbios no está en el grado de una relación interétnica que funciona bajo un sistema político y económico conjunto y lo mismo se puede constatar en BiH. Aun así, lo importante es que desde 1999 las relaciones entre estas comunidades no se han empeorado. En el caso de Kosovo el grado de esta relación es satisfactoria si tenemos en cuenta la historia de conflictos en éste país, es decir las percepciones no son de comunidades en conflicto permanente sin en comunidades en vía de inter-etnicismo. Éste grado de socialización en las sociedades multiétnicas puede determinar el éxito o el fracaso del estado y en el caso de Kosovo hay *un grado volátil de la convivencia política*.

En Kosovo uno de los retos más importantes del plan Ahtisaari era de garantizar la protección de la minorías en un estado multiétnico que se lleva al cabo garantizando sus derechos culturales, políticos y sociales. La protección física de minorías en los primeros años de la presencia internacional en Kosovo se realizó por las tropas del KFOR pero con el tiempo se ha sustituido por la protección constitucional de sus derechos, y esto es un elemento clave de la mejoría en éste aspecto en Kosovo<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup> El acceso a la educación para las comunidades minoritarias en el plan de estudios en la enseñanza primaria en la escuela es según los grupos minoritarios incluyendo también la enseñanza en las lenguas según las comunidades étnicas. El aprendizaje de idiomas albanés o serbio no es obligatorio para los serbios y la comunidad albanesa, respectivamente. La ley sobre el uso de los idiomas es cada vez más implementada en el Poder Judicial. Sin embargo, el conocimiento de la segunda lengua oficial de los funcionarios públicos y los empleados de las empresas públicas no ha tenido muchos avances. La constitución ampara los derechos de las minorías garantizándolo estas comunidades la enseñanza en su

### 3.5.1 Características de la multiétnicidad en BO

En todas las guerras o los conflictos en la ex Yugoslavia, el elemento étnico es presente, con lo cual es evidente la importancia que tiene esta faceta en BO. Los 5 siglos de la ocupación otomana de la región y el convulso siglo XX aumentaron los sentimientos nacionalistas con lo cual todos los conflictos que ocurrieron a lo largo de siglo pasado tenían el “epicentro” en la construcción de una entidad nacional y estatal en base de orígenes étnicos. Estos fue acompañado por las supresión de los derechos civiles mediante la fuerza jurídica o física que produjeron guerras que como consecuencia dejaron una región convulso con problemas de orden económico, político que perjudicaba la estabilidad de Europa.

Las relaciones étnicas más frecuentes en los Balcanes han sido complejas, incluyendo factores políticos, sociales, religiosos, históricos etc. A pesar de esto la situación ha ido mejorando gracias a un cambio progresivo de la mentalidad social y política, en los BO pero también en una actuación mucho más directa de la UE, Consejo de Europa y OSCE que ejercen presión en el proceso de toma de decisión que hacen posible un cambio notable en la convivencia multiétnica. Estos factores internos y externos tienen un punto en común que es la sociedad civil y la “*idea de Europa*” que es un elemento reciente<sup>201</sup> “*horizontal*” en los pueblos balcánicos sobre todo desde los años 2000.

A pesar de los avances, las relaciones dentro del marco regional siguen siendo volátiles. En casi todos los países las cuestiones étnicas son *Institucionalizadas*<sup>202</sup> y esto es un paso muy importante en hacer frente a las demandas de las etnias. El éxito de esta relación está pendiente del comportamiento de las minorías en dos direcciones; en las relaciones interétnicas y en la relación entre los multiniveles de la gobernanza a nivel local y central. Todos estos factores que eran parcialmente ausente antes de los

---

lengua y utilizarlo en las instituciones locales en aquellas comunidades donde son mayoría. La comunidad serbia no circula acompañado por la tropas de KFOR como era habitual durante los años 2000 y prácticamente no existen ataques por razones étnicas/ observación del autor de éste trabajo durante la estancia en Kosovo: Abril 2011.

<sup>201</sup> El término “reciente” no se refiere a las relaciones históricas que han tenido los pueblos balcánicos con Europa Occidental sino el interés expreso mediante una relación contractual con la UE

<sup>202</sup> La institucionalización tiene tres dimensiones, Constitución, reforma administrativa y auto gobernanza.

conflictos hubieran sido la parte esencial en hacer frente a la tensión sobre todo en caso de Kosovo.

A pesar de éste cambio, en si la sociedad multiétnica está continuamente en *tensión*. Esto se refleja también en aquellos casos donde el *Estado de Derecho* y la forma de gobierno basado en una reactivación de los poderes del estado que en Europa tiene una amplia libertad de descentralización, permite que cualquier exigencia que tiene que ver con los derechos de las minorías tengan una respuesta conforme a los mejores estándares internacionales y también de las constituciones respectivas. Hoy en día en estas sociedades el desafío está en el fomento de los lazos sociales y políticos entre las distintas etnias especialmente en aquellas situaciones dónde las dificultades tienen carácter estructural, como es la Constitución<sup>203</sup>, pero también carácter social que tiene que ver con la aceptación del nuevo marco de convivencia. En medio de esta situación el único factor que puede conectar con todos los actores y establecer relaciones institucionales es la UE. El interés expreso por los ciudadanos de los BO que alcanza una media de 70% para ser miembro de la UE, ha traído consigo un cambio importante y una retirada coherente desde el enfoque nacionalista, moviendo hacia la integración europea sobre todo en aquellas zonas donde la tensión es más persistente como en Kosovo, Bosnia y Macedonia. Éste proceso tiende a dejar atrás la divergencia, yendo hacia elementos solidos de la convivencia, transformándose desde un *Estado Multiétnico*, hacia un estado *Inter -Étnico*, dónde el grado de socialización entre las etnias puede dar continuidad al proceso de consolidación del estado de derecho y la funcionalidad de los gobiernos. En éste aspecto la implementación del plan Ahtisaari<sup>204</sup> en Kosovo ha permitido avanzar en la sociedad multiétnica <sup>205</sup> y en el caso de Macedonia con los acuerdos de Ohrid éste desafío está en proceso.

Otro elemento sustancial en estas sociedades es hasta qué grado se deben *socializar* las etnias teniendo en cuenta la funcionalidad y la continuidad del estado. Constitucionalmente las etnias se pueden *socializar* entre ellas bajo las paraguas de la unidad del país, pero el problema siempre ha venido por dos factores: En primer lugar

---

<sup>203</sup> El caso de Bosnia.

<sup>204</sup> Plan Ahtisari fue la propuesta que ex presidente de Finlandia Marti Ahtisaari enviado especial de las NN.UU presento a esta organización una propuesta sobre el estatus final de Kosovo  
[http://www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf)

<sup>205</sup> La carta del Secretario General de las NN.UU dirigida al Consejo de Seguridad.  
[http://www.unosek.org/docref/carta\\_de\\_fecha-espa%F1ol.pdf](http://www.unosek.org/docref/carta_de_fecha-espa%F1ol.pdf)

los grupos minoritas no han encontrado en estas sociedades los derechos que merecen si tenemos en cuenta los estándares europeos<sup>206</sup>, y segundo, ha sido difícil de aceptar las balanzas étnicas de forma que entre ellas no se sientan como grupo vulnerado o triunfador. La superación de éste obstáculo es necesario para que los grupos étnicos convivan bajo un sistema político y económico conjunto, es decir sus exigencias culturales y políticas llegan hasta el punto que no se conviertan en una “amenaza” para el país, que en éste caso supondrían exigencias de tipos independentistas.

En éste proceso la presencia de la UE ha sido necesaria en los BO para fomentar la sociedad multiétnica. Los dos escenarios dónde la UE ha participado de forma directa han sido Macedonia con el acuerdo de Ohrid, Kosovo con la implementación de plan Ahtisaari, la misión de EULEX y el proceso de dialogo entre Kosovo y Serbia comenzado bajo liderazgo de la UE en 2011. En el caso de Bosnia la UE ha presionado mediante los acuerdos de asociación pero sin tener resultados en el proceso de integración, que necesita otro grado cohesión a nivel político de todas las etnias<sup>207</sup>.

En el caso de Macedonia la política de ampliación y el proceso de integración han podido mantener dentro de un proceso político la implementación de los acuerdos de Ohrid, que entre tanto ha sido la mejor garantía para dar continuidad al modelo de la convivencia étnica en Macedonia. En Kosovo éste proceso ha sido volátil debido a que la minoría serbia no se ha integrado dentro del marco Constitucional<sup>208</sup>. En el caso de Bosnia las reformas siguen siendo “atrapadas” en los efectos de Dayton, aun así los grupos étnicos en la federación han podido mantenerse fuera del conflicto.

### 3.5.2 Multicultural o multiétnico

---

<sup>206</sup> Auto gobernanza, derechos políticos, culturales, religiosos.

<sup>207</sup> Bosnia resta aun bloqueado en la reforma constitucional y sigue sin implementación la sentencia del Tribunal de Estrasburgo de los Derechos Humanos sobre el caso Sejdic-Finci.

<sup>208</sup> De facto Kosovo por su balanza étnica sale del marco multiétnica debido a que 90% de la población son albaneses aun así el termino multiétnico no refleja las balanzas étnicas sino una “*técnica política*” de hacer posible que el proceso de la construcción de la paz tenga elementos constitucionales con lo cual esto aumenta las garantías para los grupos minoristas.

Para entender mejor el objeto de la sociedad multiétnica hay que distinguir entre “*Melting Pot*”<sup>209</sup> y multiétnico. La multiétnicidad es un fenómeno europeo que tiene raíces en algunas de las sociedades del siglo 19 como por ejemplo Imperio Austro-Húngaro o Imperio Otomano. El multiculturalismo es un fenómeno más reciente que tiene raíces en los grandes éxodos emigratorios principalmente en América incluyendo el norte y el sur, Australia, y que pasa a ser un fenómeno mundial con el comienzo de la globalización pasando desde una perspectiva social del multiculturalismo hacia un concepto cultural. Hoy en día éste fenómeno se puede decir que está expandido en gran parte del mundo sobre todo en aquellos países desarrollados, el término incluso hace referencia al mundo desarrollado.

Todos los países conocidos como sociedades abiertas representan los países con un alto índice de desarrollo humano alto, mientras la etnicidad o mejor dicho el término en sí, suele utilizarse, en sociedades en desarrollo o con un índice de desarrollo bajo o muy bajo. Hoy en día todas las sociedades son multiculturales y multiétnicas, incluso un estado puede ser multiétnico y multicultural, que sería la última etapa de la relación inter-étnica. Aun así es “paradójico” pensar que pueda existir un estado sin una *variación* étnica con lo cual la búsqueda o los intentos de la creación de una sociedad *étnica homogénea* sería ir en contra de la funcionalidad de las sociedades modernas y la negación de los derechos fundamentales.

El multicultural o multiétnico tienen similitudes en el sentido que tratan una sociedad pluralista pero también tiene elementos que las diferencian. Parte de esta diferencia reside principalmente en que la sociedad multiétnica necesita una acción política y legal en su vía de consolidación. Si la sociedad multicultural funciona bajo un *sistema autorregulado* de los derechos en el sentido que los ciudadanos provenientes de otras culturales no necesitan una acción “especial” para garantizar sus derechos sino que ellos se integran en la sociedad de forma autónoma y adquieren los derechos que gozan todos los demás, en los estados multiétnicos, se necesitan mecanismos jurídicos adicionales para hacer frente a las demandas de las etnias. El ejemplo más claro son los EE.UU., donde las distintas culturas o nacionalidades se fusionan y no necesitan una acción constitucional para defender sus derechos sino que la fusión se hace mediante un uso

---

<sup>209</sup> El término usado en inglés hace referencia al modelo multicultural de los Estados Unidos, Canadá o Australia.



normal de los derechos constitucionales de todos los ciudadanos. Mientras en las sociedades multiétnicas las etnias suelen necesitar la “voluntad” constitucional para garantizar en primer lugar los derechos, en segundo lugar la convivencia y en tercer lugar la continuidad y la estabilidad del estado.

En los Balcanes parte del conflicto en cuando a la convivencia multiétnica ha surgido cuando los derechos de las etnias han sido tratados dentro de un marco cultural pero la diferencia es sustancial. El uso del término *cultural* no cubre la protección constitucional de los derechos establecidos en éste documento. Generalmente las constituciones hacen uso del amparo refiriéndose a la protección de aquellos grupos que engloban todos los aspectos constitucionales de las libertades fundamentales de las etnias. Pues en éste aspecto cuando nos referimos al grupo étnico, jurídicamente se hace una valoración de todos los elementos que componen la etnia mientras el enfoque cultural engloba solo los aspectos tradicionales de la forma como se comporta un grupo que lo hace distinguir por los demás principalmente por sus costumbres. Pues el factor étnico en el modelo europeo, la sociedad multiétnica supone la referencia legal o a veces constitucional de los derechos aplicables mientras el enfoque cultural implica solo una aceptación o un respeto hacia la diversidad. En éste aspecto hay una diferencia sustancial entre el grupo cultural o la etnia porque el comportamiento cultural es parte de etnia. En el caso de los Balcanes la intención de tratar como grupos culturales los grupos étnicos ha sido el punto de partida de un conflicto que ha generado la negación de los derechos con lo cual uno de los enfoques de los cambios aplicado desde la fase post conflictiva en los BO ha sido en ampliar el espectro de la defensa de las etnias.

El motivo principal de los conflictos en ex Yugoslavia no fueron los derechos de las minorías (excepto Kosovo) sino la creación de nuevos estados mezclando factores históricos con la falta de interés político de dar continuidad a otras formas de convivencia. Por ejemplo en la guerra en Bosnia no fue “la convivencia étnica” sino la falta de interés político de dar continuidad a la ex Yugoslavia y el factor étnico se usó como elemento de discrepancia o excusa<sup>210</sup>. El motivo étnico fue una causa interviniente en el conflicto que se materializo en violencia étnica. Mientras en caso de

---

<sup>210</sup> Durante el periodo pre conflicto de ex Yugoslavia Milosevic defendía la desmembración solo si los territorios fuera de Serbia habitados por serbios se unían a Serbia, mientras las repúblicas querían mantener los mismos territorios que tenía durante la federación.

Kosovo el motivo principal del conflicto fue la negación de estos derechos o mejor dicho la retirada de aquellos derechos otorgados bajo el *Estatus de Autonomía* durante los años 60-70.

Teniendo en cuenta éste cambio sustancial hay razones para creer que el conflicto de Kosovo fue *más probable de evitar* mientras el conflicto en Bosnia fue más difícil de prevenir debido a la precipitación de la situación de forma mucho más rápida que en Kosovo. El caso de Macedonia también es parecido al caso de Kosovo dónde la convivencia multiétnica o la negación de los derechos fue motivo del estallido del conflicto en 2001. En éste aspecto Kosovo es el país que más derechos otorga a estos grupos debido a la aprobación de la constitución de 2008, según *el Plan Ahtisaari*<sup>211</sup> de las Naciones Unidas, mientras en el caso de Bosnia la falta de consenso entre las tres etnias principales, ha ido creando un conflicto con el uso de los derechos civiles como ha sido el caso Sejdic-Finci, mientras en Macedonia la dificultad está en la implementación del marco legal y en la percepción del carácter multiétnico del país. El cambio entre multicultural y multiétnico es sustancial para entender los factores del conflicto y la consolidación de la paz en los BO y éste factor puede explicar los orígenes del conflicto así como la resolución del mismo.

### 3.5.3. Los marcos constitucionales

---

<sup>211</sup> El documento presentado a las Naciones Unidas establecía como idioma oficial las lenguas albanesas y serbias, mientras otros idiomas tendrían el estatus oficial en el nivel de gobierno local en aquellas provincias donde estas comunidades están establecidas. Los símbolos de Kosovo deberían representar el carácter multiétnico de la sociedad y el país no debería tener pretensiones territoriales hacia otro estado y tampoco unirse a otro país. Según el plan el gobierno tenía que colaborar plenamente con las minorías étnicas que hacen posible la implementación de éste plan así como fomentar buenas relaciones con Serbia dentro de un marco de diálogo y entendimiento mutuo. Dentro de los derechos, que el plan garantiza a las minorías, incluyo la representación en las instituciones, por ejemplo 20% de escaños en el Parlamento, se deben repartir entre la comunidad serbia 10 escaños y otras comunidades 10 escaños. En el gobierno un viceprimer ministro así como un ministro deben ser serbios y un ministro de otra minoría, aunque en el momento hay dos ministros serbios en el gobierno. Mientras en el Tribunal Constitucional 2 de los 9 miembros tienen que ser serbios y 3 jueces internacionales. También reconoce el papel que esta comunidad tiene en cuando a la formación de *Comisiones Parlamentarias*, la representación en rango de viceministros, en las fuerzas de seguridad, y los posibles procedimientos de reformas en la Constitución de Kosovo haciendo referencia explícitamente que los cambios en la Constitución necesitan el voto a favor de 2/3 de los diputados y dentro de esta fórmula también el voto a favor de 2/3 de los diputados que representan las minorías. En la representación local en aquellas comunidades donde existe un 10 % de minoría el vice-alcalde será de esta comunidad así como otras formas de representación como en los consejos de los municipios. En la administración de la justicia prevé que 15% de los jueces serán de las comunidades que no son mayorías sea en el Tribunal Supremo o en los Tribunales de la provincias.

A raíz de los cambios producidos en los años 90, las Constituciones en casi todos los países de BO han cambiado incluyendo en sus documentos los derechos de las minorías. Principalmente todos los países de la región tienen el mismo marco de protección que se sujeta en el marco europeo y de NN,UU. Es llamativo el caso a raíz de un estudio, de Milo (2012) que solo la constitución griega no está en sintonía con los documentos internacionales en cuando a los derechos de las minorías, dónde Grecia es el único país de la región que niega la existencia de minorías siendo país miembro de la UE<sup>212</sup>.

La aprobación de las Constituciones se ha hecho estrictamente bajo la mirada de la comunidad internacional, como la Comisión de Venecia o los actores internacionales implicados directamente en el caso de Bosnia, Kosovo y Macedonia. Esto no significa que en todos los casos este control ha dado garantías para la funcionalidad de la multiétnicidad. En los tres escenarios dónde la convivencia multiétnica ha sido más cuestionada habido un elemento muy importante en común que ha sido la participación de la comunidad internacional en la elaboración del marco constitucional en Bosnia con los acuerdos de Dayton, en Kosovo con el plan Ahtisaari y en los cambios constitucionales en Macedonia con los acuerdos de Ohrid.

Si en el caso de Bosnia la constitución se hizo en un momento de *alto el fuego* en otros escenarios la comunidad internacional tuvo más tiempo en elaborar *un documento* que ofrecía más estabilidad para la convivencia étnica. El ejemplo más claro ha sido la Constitución de Kosovo producto del plan Ahtisaari que garantizaba la protección de todas la minorías y a nivel de comparación es un documento contemporáneo donde las minorías gozan amplios derechos en comparación con otros países de la región en representación política en derechos culturales y civiles. Éste factor ayudo en la fase posteriori de la consolidación del proceso de independencia de Kosovo<sup>213</sup>. Éste plan creaba una constitución muy *vanguardista* en cuando a la protección de las minorías. En el caso de Macedonia los acuerdos de Ohrid daban lugar a los cambios constitucionales que reflejaba las balanzas étnicas conociendo el papel de la población albanesa como un elemento sustancial en la estabilidad de Macedonia.

---

<sup>212</sup> Estudio Publicado por Paskal Milo sobre las etnias en Grecia 2012 <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/PASKAL-MILO.pdf>

<sup>213</sup> . Gran parte de esta Constitución se deriva del plan de Ahtisaari, que ofrece muchos derechos a los grupos minoritarios de Kosovo, por ejemplo reconociendo que la lengua serbia es oficial, teniendo en cuenta que se habla por solo 7 % de la población que es la minoría serbia.

En Bosnia la constitución no trajo algún cambio significativo en cuanto al fortalecimiento de la identidad nacional y carece de garantías que amparan las “*sub-minorías*” étnicas, mientras en el caso de Kosovo existe un marco completo que ampara los derechos de la minorías y trae un cambio significativo en cuanto a la representación política donde establece muchas garantías en toda la gama de los derechos<sup>214</sup>. La constitución de Bosnia es un documento que da continuidad a la federación pero que no es flexible en cuanto a la integración europea debido a dos problemas sustanciales que son, la fragmentación de la federación en varios niveles de gobernanza siendo un factor determinante del bloqueo, y en segundo lugar es una barrera de integración en cuanto al establecimiento de un mecanismo que garantiza los derechos de las “*otras*” minorías. La constitución de Bosnia no es un documento que se ajusta a la estrategia y a la prioridad principal del país que es la integración europea.

En Macedonia los acuerdos de *Ohrid* garantizaban los derechos de la población albanesa y creaba un marco legal capaz de sostener los desafíos de la integración europea, de hecho uno de los motivos políticos porque la UE tuvo éxito en el acuerdo fue justamente porque el país estaba consciente de los riesgos que conllevaba la *no integración* en la UE<sup>215</sup>, con lo cual asumieron toda la responsabilidad de la integración, incluyendo la aprobación de estos acuerdos que garantizaba a largo plazo la cohesión nacional dando efecto en la integración europea y la estabilidad del país. En Macedonia hubo interés de todos los factores políticos albaneses en dar continuidad al proceso de Ohrid y oficialmente no hay signos de salir de éste marco. Aun así estos acuerdos siguen siendo cada año punto de referencia de la UE en las valoraciones anuales de la Comisión Europea<sup>216</sup>. Macedonia es escenario de las balanzas étnicas más frágiles en los Balcanes, con lo cual la convivencia de las etnias está muy relacionado con la estabilidad nacional y regional.

---

<sup>214</sup> Capítulo 3 párrafo 57, 59,63. Periódico Oficial de Kosovo [http://www.gazetazirtare.com/e-gov/index.php?option=com\\_content&task=view&id=130&Itemid=54](http://www.gazetazirtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=130&Itemid=54)

<sup>215</sup> Los artículos 7 y 8 de la Constitución de Macedonia crean un nuevo espacio de integración de las minorías basado en los derechos culturales y políticos como son el idioma i la representación política y étnica a nivel administrativo a nivel local y central. El artículo 48 engloba mejor los derechos de las minorías incluyendo los derechos religiosos y étnicos como son el uso de los símbolos.

<sup>216</sup> Revista Etno -Política y cuestiones de Minorías en Europa/ Vol, 11, No 3, pp. 80-103; Enero 2012

Teniendo en cuenta el historial conflictivo de la región, el caso de Kosovo ha habido progreso no solo a nivel de la convivencia étnica sino también en la participación política, dónde los partidos serbios han participado hasta 2014 en coalición justamente con el partido originado por la desmembración del Ejército de Liberación de Kosovo. La minoría serbia en el norte de la ciudad de Mitrovica ha sido la parte que más ha complicado la multiétnica. Los acuerdos firmados entre los gobiernos de Kosovo y Serbia bajo la supervisión de la UE intentaron normalizar esta situación, pero la población serbia seguía rechazando la autoridad del gobierno kosovar. En el resto del país no se han evidenciado problemas de convivencia étnica y el mayor desafío reside en la protección de los derechos sociales, que a largo plazo pueden cuestionar el éxito de la convivencia multiétnica.

En todos los países, excepto BiH, las constituciones tienen garantías en la defensa de las minorías étnicas y éste proceso ha sido monitoreado de cerca de la Comisión de Venecia. La calidad de los documentos constitucionales tiene rasgos europeos en el sentido que se ajustan a la carta de los derechos humanos de Estrasburgo aun así existen preceptos de una difícil comprensión que puede producir discriminación indirecta, como es el caso de Bosnia en cuando la convergencia política entre las etnias. Las constituciones de Serbia, Croacia Albania y Montenegro cumplen con el marco europeo de la defensa de las minorías pero los problemas se evidencian en las leyes que intentan implementar los derechos culturales de las minorías que requieren un esfuerzo económico porque salen de la esfera de los derechos fundamentales y se reagrupan como derechos civiles. La ley del uso de las idiomas por ejemplo según ha sido señalada por el PE no se ha había sido implementado completamente debido los problemas de gasto publico<sup>217</sup>

Todos los países han ratificado los tratados internacionales en materia de la defensa de las minorías<sup>218</sup>. Según el PE el marco legal utilizado en los BO incluyendo los tratados

---

<sup>217</sup> Estudio publicado por el parlamento europeo en 2012  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457114/EXPO-DROI\\_ET\(2012\)457114\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457114/EXPO-DROI_ET(2012)457114_EN.pdf)

<sup>218</sup> Convención Internacional para la eliminación de toda la discriminación Racial 1965; Convención Internacional sobre los derechos civiles y políticos 1966; Convención sobre los derechos sociales y económicos y culturales 1966; Documento de Copenhague sobre la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación 1990; La declaración de las Naciones Unidas 1992 de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías; El Documento Europeo sobre los derechos de las minorías 1992; El marco de la convención para la protección de las minorías nacionales 1995.

internacionales y las Constituciones ofrecen una amplia garantía en los derechos de las minorías<sup>219</sup>. Los instrumentos más relevantes en éste aspecto son ratificados con lo cual existen todos los elementos legales para hacer frente a los problemas que puedan existir sobre los derechos de las minorías. Hay que subrayar que todo éste mecanismo internacional de la defensa de las minorías ha existido en parte antes de los conflictos en ex Yugoslavia y parece que la defensa de las minorías más que un problema legal ha sido una cuestión política y producto nacionalismo sobre todo a finales de los años 80 cuando uno de los problemas más comunes durante la fase de desmembración ha sido la cuestión de minorías étnicas principalmente en Bosnia y Kosovo. En el caso de Kosovo la restricción de la autonomía que empezó desde la muerte de Tito fue un detonador de la situación que llevo al conflicto.

### 3.5.4 La aportación de la UE en la convivencia étnica

Con los cambios producidos a principio de los años 90, los derechos de las minorías atraen la atención de la comunidad internacional. Las Naciones Unidas en el documento aprobado en 1992 sobre los derechos de las minorías, reconoce la importancia de la defensa de sus derechos en la estabilidad de los estados. Esta resolución fue inspirada por el artículo 27 de la *Convención Internacional de la Naciones Unidas* sobre los derechos civiles y políticos que entro en vigor en 1976. En el caso de Europa éste esfuerzo viene realizado también por la presencia de la OSCE y la política de la UE con la declaración de Viena<sup>220</sup> y Consejo de Europa que prestan mucha atención a las cuestiones de las minorías ya que en Europa los derechos de las minorías afectan a casi 100 millones de europeos. En el caso de Europa el documento más importante en la tema de la protección de las minorías es FCNM<sup>221</sup> aprobado en 1995 por el Consejo de Europa que coincidía en tiempo con la guerra de Bosnia.

---

<sup>219</sup> Página 43 del Reporto de Parlamento Europeo,  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457114/EXPO-DROI\\_ET\(2012\)457114\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457114/EXPO-DROI_ET(2012)457114_EN.pdf)

<sup>220</sup> Declaración de Viena en 1993 sobre los derechos humanos.  
<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>

<sup>221</sup> Por sus siglas en Ingles se trata del *Marco Europeo de la Protección de las Minorías en Europa* del Consejo de Europa.  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1\\_atglance/PDF\\_H\(95\)10\\_FCNM\\_ExplanReport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H(95)10_FCNM_ExplanReport_en.pdf)

La política de la UE en la protección de las minorías ha ido teniendo más peso pasando desde un plan secundario hacia un enfoque más directo primero por la declaración de Viena en 1993<sup>222</sup> y luego incluido en los criterios de Copenhague desde 1993<sup>223</sup> hacia los países que querían ser miembro de la UE. Finalmente con el Tratado de Lisboa los artículos 2, 21 y 22 la cuestión de las minorías tiene un peso más importante para eliminar los problemas que se derivan de las cuestiones étnicas.

*“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados Miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”<sup>224</sup>*

El cambio significativo en la aceptación de la convivencia étnica no fue solo resultado de la mayor presencia del bloque comunitario sino también un cambio racional y progresista de la mentalidad en la región. Primer desafío se dio durante el conflicto armado entre el ejército macedonio y el movimiento armado albaneses en (UCK) 2001 en Macedonia cuando la UE presiono las partes de aceptar los acuerdos de Ohrid que era el marco legal que ampliaba la esfera de los derechos de la población albanesa hasta llegar a un nivel del pueblo constitutivo<sup>225</sup>. Éste cambio en Macedonia convirtió una relación bélica en un proceso político y durante todo éste tiempo esta balanza étnica tuvo un soporte político y técnico de la UE que en todos los momentos con su política de condicionalidad obligo la aceptación de éste nuevo marco legal interétnico que no era nada más que su modelo europeo de los estados multiétnicos.

Teniendo en cuenta éste factor decisivo en la estabilidad de BO, la labor de la UE ha tenido como punto de referencia y ha prestado mucha atención en fomentar una nueva realidad en la convivencia étnica. La defensa de las minorías étnicas fue también uno de

<sup>222</sup> Declaración de Viena <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>

<sup>223</sup> La protección de la minorías es parte de los criterios de Copenhague en el primer párrafo [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhague_en.htm)

<sup>224</sup> Versión Consolidada del Tratado de Lisboa

[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias0/parrafo/0111113/text\\_es\\_files/TUE-TFUE-castellano-INTERNET.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias0/parrafo/0111113/text_es_files/TUE-TFUE-castellano-INTERNET.pdf)

<sup>225</sup> Emerson. M., E. Gross (2007) *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans* /CEPS Brusels, pp. 80-90.

los puntos de los criterios de Copenhague para los países que querían ser parte de la UE, con lo cual la cuestión no solo de la defensa sino de la consolidación de las minorías ha tenido protagonismo en la política de ampliación. En todos los informes de la UE sobre los países en cuestión los derechos de las minorías ocupan una parte importante en el proceso de integración<sup>226 227</sup>.

Uno de las razones principales que ha agravado las guerras en los Balcanes ha sido justamente éste elemento de la frágil convivencia. Esta situación no ha sido el origen del conflicto pero si una de las causas intervinientes que más ha incentivado la brutalidad en la espiral de la violencia, con lo cual el fomento de otra mentalidad basado en el modelo europeo de integración ha sido más que necesario. Desde cuando las relaciones entre los países de la región y la UE se han intensificado mediante los Acuerdos de Estabilización e Asociación el elemento de la convivencia étnica ha tenido bastante importancia. La plataforma comunitaria sobre el estado multiétnico ha tenido dos facetas: legales, que significas una amplia aceptación de los derechos de las minorías y en segundo lugar *administrativa o gubernativa* en una política basada en descentralización. A estos factores hay que añadirle la presión política de la UE a las elites gobernantes en tratar las cuestiones étnicas fuera del marco nacionalista<sup>228</sup>.

Éstos dos elementos son la mejor garantía de la continuidad del estado multiétnico pero éste modelo aún no está consolidado si tenemos en cuenta los procesos políticos que cuestionan la unidad nacional en Bélgica, España, Reino Unido, donde a pesar que los dos elementos gozan de una alta autonomía, la consolidación de la unidad nacional sigue siendo cuestionado por los proyectos soberanistas. Hay que subrayar que también la marginación hacia las minorías es un problema dentro de las sociedades europeas según la UE<sup>229</sup>, que esta principalmente relacionado con los derechos sociales mientras los primeros esfuerzos en los BO se centran en mantener los grupos étnicos fuera del conflicto.

---

<sup>226</sup> Informe de la Comisión sobre Bosnia 2012, capítulo sobre los derechos de las minorías, pp.18  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2011/package/ba\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2011/package/ba_rapport_2011_en.pdf)

<sup>227</sup> Informes anuales de la Comisión sobre los países de BO.

[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm)

<sup>228</sup> *Revista Etno-política y cuestiones de Minorías en Europa/* Vol,11,No 2, pp. 104 127; Enero 2013

<sup>229</sup> Estudio de la Agencia Europea de los derechos fundamentales. "Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf)



La UE ha querido implementar éste modelo, sobre todo en Macedonia y Kosovo, mientras en Bosnia dónde la situación es más complicada la UE no tuvo la facilidad de actuar debido a un factor muy decisivo que bloquea estos intentos como son los acuerdos de Dayton y su producto, la constitución. Esta situación ha asentado al país una *recesión imperativa* en las políticas de integración. El caso de Bosnia es el ejemplo más controvertido de la diferencia entre el estado multiétnico o interétnico donde las etnias gozan de poderes cuasi estatales mientras el modelo interétnico en Macedonia la etnia dificulta pero no bloquea su funcionamiento. A pesar de esta relación aun el proceso interétnico necesita el enredo no solo de las relaciones políticas a nivel representativo sino también una acción a base social y ciudadana que es uno de los pilares más importantes del proceso interétnico.

Según se establece en el *Tratado de Lisboa* las cuestiones étnicas son una prioridad en la política de ampliación. Esta prioridad se basa en la importancia que tiene la cuestión de las minorías y su integración, y por otra parte hay un esfuerzo para equipar el marco legal de los países que quieren adherirse en la UE con los parámetros comunitarios. Éste marco presenta algunas dificultades en la fase de implementación porque se necesita un esfuerzo financiero para la implementación de los criterios comunitarios que tienen que ver con la aplicación de los derechos civiles como ley de idiomas, acceso al empleo público, ley de educación que necesitan una inversión pública importante para hacer posible el acceso de los grupos minoritarios a estos derechos. En sus valoraciones anuales publicadas en el mes de octubre o noviembre de cada año, la CE se refiere a la situación de las minorías para medir el grado de desarrollo del estado de derecho y la democracia.

Llama la atención que en casi todos los países de los BO los grupos más vulnerados no son las minorías *clásicas* sino los grupos *Roma* que siguen siendo los más perjudicados según la UE. La tasa de alfabetización son bajísimas y solo 5% de esta población accede a la universidad, mientras el desempleo entre esta población alcanza alrededor de 80<sup>230</sup>. Esta comunidad tiene el mayor grado de integración en los aspectos participativos o las relaciones interétnicas aunque tienen índices muy bajos de la representación a nivel político y administrativo por problemas de marginación.

---

<sup>230</sup> Estudio de la Universidad de Nottingham.

[://www.nottingham.ac.uk/shared/shared\\_icmcr/Docs/Final\\_Final\\_EP\\_Report\\_Minority\\_Rights..pdf](http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_icmcr/Docs/Final_Final_EP_Report_Minority_Rights..pdf)

### 3.5.5. La sociedad multiétnica en la región

En el contexto histórico el continente siempre ha tenido una composición heterogénea de sus poblaciones pero los Balcanes han sido la región más “cosmopolita”. La convivencia de varias religiones y culturas ha sido en momentos claves uno de los factores de la espiral de la violencia, sobre todo durante el siglo XX. Hoy en día el estereotipo creado sobre las sociedades multiétnicas en los Balcanes no es más un elemento de distinción de otras áreas de Europa, debido a la normalidad que se está notando en los últimos 10 años y esto es parte de la des-balcanización.

**Tabla 1: 6 niveles de la multiétnicidad<sup>231</sup>**

1)Multiétnico negativo (Negación de los derechos, caso de Kosovo durante la mitad de los años 1980) En el momento no hay ninguno país en BO en éste nivel	2)Multiétnico Neutral (Esto es un modelo mixto. La situación de Bosnia según acuerdos de Dayton podría ser un caso neutral)	3)Persistencia de identidad (En muchos los países los grupos minoritarios solo se mantienen a nivel de mantener su identidad como la comunidad Roma).	4)Representación Política (En todos los países de la región los grupos minoritarios tienen representación política y se podría decir que a nivel regional los Balcanes están a éste nivel)	5)Multiétnico Positivo (Autonomía Territorial) Esto es una situación cambiante en el sentido que en el futuro algunos países como Macedonia o minoría serbia en Kosovo podrían pasar a una autonomía territorial. En éste momento solo Voivodina	6)Nación Constituyente (El caso de Bosnia es ambiguo porque las etnias constituyentes configuran el estado de Bosnia y Herzegovina bajo un esquema Confederal aun así la relación multiétnica es prácticamente fragmentada. En el caso de Macedonia en varias ocasiones la población albanesa se
---	--	--	---	--	---

<sup>231</sup> La tabla esta creado según el modelo Protsik y Garaz pero teniendo en cuenta la relación en los BO.

				en serbia es una región autónoma	reconoce como parte constituyente. La situación en Macedonia podría avanzar hacia un estado federal).
--	--	--	--	--	--

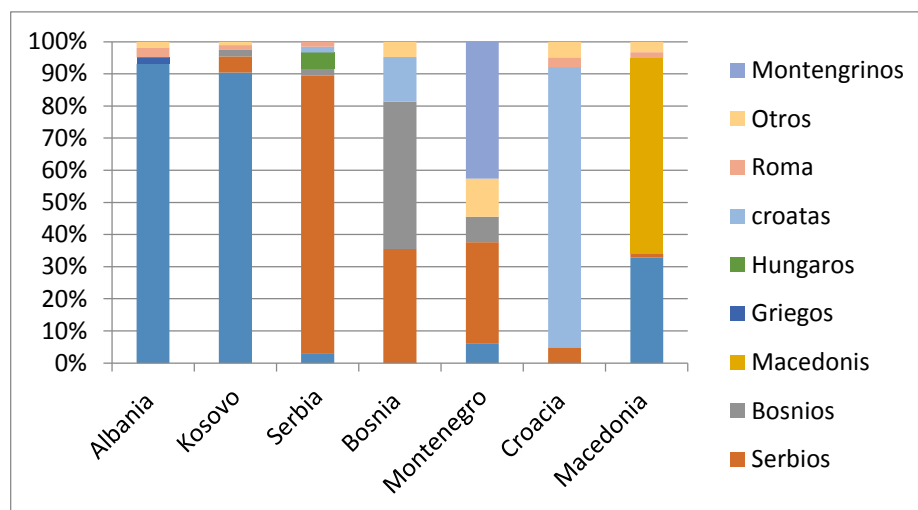
Como se ve en la tabla casi todos los países están situados entre nivel 4 y 6 excepto Bosnia que representa una fusión entre un marco neutral debido a la separación confederal a base de etnias, y también elementos de integración de etnias diferentes dentro de la misma federación como puede ser la *República Srpska*. En cuando a la composición étnica solo Albania y Kosovo tienen casi 95 y 90 % de la población albaneses. Albania comparte fronteras con países dónde la población en la vía fronteriza es de origen albanes como es el caso de Grecia, Macedonia, Kosovo y Montenegro. Esta situación ha sido producto de la Conferencia de Embajadores en Londres en 1912<sup>232</sup> dónde la partición del país fue una de las injusticias más graves hacia el pueblo albanes según la historiografía albanesa. Éste hecho ha sido motivo de tensiones con sus vecinos a lo largo del siglo XX, aun así la política exterior de Albania ha sido siempre dentro del marco del derecho internacional y en función de la integración europea. La UE siempre ha valorado positivamente esta política regional. Esto fue de los únicos criterios que Albania cumplía en los años 2000-2010.

A nivel regional las minorías étnicas y sus derechos están en la agenda de los gobiernos. En éste aspecto la población albanesa en Macedonia, Montenegro, Grecia, influye en las relaciones entre los vecinos, dónde la posición de Grecia en el proceso de integración de Albania está relacionado en gran parte con la situación de la minoría griega en el sur de Albania que no representa más que 2% de la población albanesa. A pesar de esta política, la minoría griega tiene una protección de derechos según los estándares europeos, mientras Grecia no reconoce grupos minoritarios en su Constitución. La misma situación es presente en otras partes de los BO dónde las minorías étnicas son fuente de presión en la diplomacia pública y en general caracterizan aun las relaciones

<sup>232</sup> Hall. R (200) *The Balkan War 1912-1913. Prelude to the First World War*. Routledge New York/, pp. 72-76.

entre los países de la región. En general la situación ha ido mejorando en los últimos 10 años aun así los derechos de las minorías en cada país son fuentes de políticas ambiguas, pero que gracias a la política de integración los países han podido ser más prudentes en su política regional.

**Grafico 1: Minorías étnicas según los países**



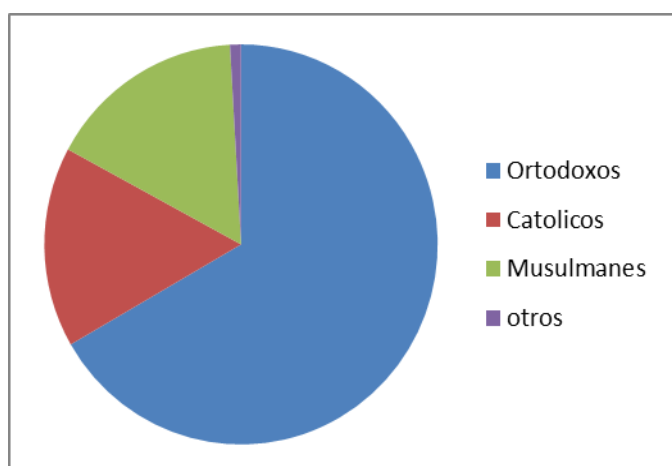
Uno de los motivos principales de la violencia étnica ha sido la consolidación demográfica en base de etnia, reflejado también en el motivo principal de la violencia, que ha sido la limpieza étnica. Esto es uno de los motivos porque la vuelta a la convivencia tiene problemas en consolidarse. Durante la masacre de Srebrenica el motivo principal no fue la religión musulmana de las víctimas sino mediante la masacre se intentaba consolidarse el carácter *unietnico* de la República *Srpska*. El mismo elemento fue presente en la limpieza étnica de los albaneses en Kosovo.

Mediante esta violencia se ha intentado crear una población étnicamente “limpia” y como consecuencia el nacionalismo ha sido parte de esta violencia, y la religión distinta ha *escoltado* esta violencia. Esta limpieza en sí ha tenido dos elementos diferentes porque se ha efectuado en primer lugar en aquellas zonas donde la balanza étnica ha sido más frágil como en el caso de Bosnia en la RS y Vucovar en Croacia mientras en Kosovo donde la población albanesa representa casi más de 90 % de la población el motivo de la limpieza étnica ha tenido también una justificación histórica donde el nacionalismo serbio defiende su teoría sobre el origen de la iglesia ortodoxa serbia y las

raíces de la nación que según la doctrina ortodoxa serbia proviene de Kosovo y que este territorio fue históricamente habitado por los serbios<sup>233</sup>.

Esto ha sido uno de los elementos más irracionales en los BO, que se ha caracterizado por el intento de creación de los estados *uniétnico* más que estado nación. La idea de creación de estado-étnico es mucho más peligrosa que la creación del estado nación porque mediante éste esfuerzo irracional se intenta alcanzar niveles casi abstractos como la “pureza” de unos de los elementos constitutivos del estado que es la población. Un elemento muy importante en la escalada del conflicto en éste caso ha sido la implicación de elementos religiosos, que se reflejó en las guerras en la ex Yugoslavia dónde objeto de la violencia fueron también los objetos de culto, en Croacia las iglesias Católicas, en Bosnia y Herzegovina y en Kosovo las mezquitas o las iglesia ortodoxas<sup>234</sup>.

**Grafico 2: Composición religiosa de BO**



La implicación de la iglesia ortodoxa en el caso de Serbia y su protagonismo político ha sido uno de los elementos que influyo en el aumento de tensión en los conflictos y más

<sup>233</sup> Los elementos religiosos ha muy utilizado por la iglesia ortodoxa no solo en Serbia sino también en el conflicto de Ucrania donde se defiende que el origen de la iglesia ortodoxa Rusa tiene sus raíces en Ucrania.

<sup>234</sup> La tabla representa las religiones presentes en BO donde la población ortodoxa es mayoritaria en Serbia, Macedonia, Montenegro mientras la población musulmana es mayoritaria en Albania, Kosovo y Bosnia. La población católica es presente en Croacia y Albania.

allá después del conflicto ha amparado en algunos casos la actuación de los criminales de guerra en los conflictos de los años 90.<sup>235</sup>

### 3.5.6 Desde multiétnico hacia interétnico

Teniendo como punto de partida las reflexiones de Sartori (2000), sobre las sociedades pluralistas *entre Multi e Inter Cultural* es obvio que en el caso de los BO existen diversos factores para determinar qué tipos de sociedades tenemos. A primera vista el modelo es mixto en cuanto a la composición pero el rasgo más habitual es la complejidad étnica debido a los factores de riesgo que representa esta relación. Las cuestiones étnicas en los BO se distinguen de otras cuestiones europeas debido a que esta situación sigue siendo en transición. Según el esquema de Sartori el primer modelo es de “fusión” entre las etnias dónde el grado de socialización es bastante satisfactoria desde punto de vista del interés común y que se refleja también en la funcionalidad de estado principalmente del estado de derecho.

Con éste modelo tenemos en cuenta UE, Estados Unidos, Canadá o Australia mientras en el caso de los Balcanes la intención de las minorías tienda a integrarse más hacia su “familia”. El éxito del segundo modelo consiste en el factor “inter-étnico” que crea vínculos entre la parte troncal de la sociedad y las minorías. Con esta relación la convivencia es un proceso continuo y no supone ningún impedimento en la funcionalidad del estado de derecho en el sentido de la aceptación del marco legal y socio-económico. Casi en todos los países balcánicos el proceso de alcanzar “el interétnico” va en conjunto con la política de integración, porque éste proceso exige la participación de estos factores para hacer posible la realización y la implementación de todas las políticas públicas. En éste entorno el caso de Bosnia es el más llamativo porque a los elementos sociales se le añaden los problemas legales y constitucionales y esto es la mayor diferencia con otros países de la región que aunque puedan tener

---

<sup>235</sup> Artículo publicado en New York Times, <http://www.nytimes.com/1999/07/04/world/crisis-balkans-serbian-orthodox-church-milosevic-s-rise-now-sends-mixed-message.html>

Noticia sobre la presentación de un libro del criminal de guerra de BiH Mllan Lukic en la catedral Santa Sava en Belgrado <http://danieltoljaga.wordpress.com/2011/08/08/serbian-orthodox-church-endorses-war-criminals/>

Declaración de Karaxhic durante la guerra de Bosnia sobre la protección divina que la iglesia ortodoxa les otorga en las guerras de los serbios. M. Velikonja/*Religious Separation and Political Intolerance in Bosnia-Herzegovina*. EE.UU 2003, pp. 265.

dificultades en el ámbito social o político en la fase inter-étnica, por lo menos tienen la base necesaria debido al impulso constitucional del proceso.

En éste panorama se puede decir que hay *un cierto avance* en la construcción de la sociedad inter-étnica en los BO. En todos los países hay un proceso a nivel político que ofrece un marco de dialogo que es una de las mejores garantías en crear un nuevo modelo de convivencia. Los ejemplos de una adaptación en la sociedad multiétnica en los Balcanes son varios dónde destaca el caso de Albania que durante toda su historia ha sido caracterizada por una convivencia armónica entre todas las religiones y etnias siendo también ejemplo en la protección de los judíos durante la II Guerra Mundial<sup>236</sup>. En el resto de los países hay cambios importantes principalmente por la *Institucionalización* de la cuestión de minorías.

Durante los últimos 10 años los factores estructurales han ido fortaleciéndose en la convivencia multiétnica por diversos factores, pero un elemento que aún sigue debilitando a veces la buena convivencia son efectos coyunturales como los problemas sociales o el nacionalismo. Los lazos entre las etnias se pueden fortalecer aun cuando se produzca un cambio en los niveles socioeconómicos con lo cual esto tiene que ser una de las prioridades de todos los actores involucrados en éste proceso. La mejoras se reflejan en el marco legal donde no existen preceptos discriminativos, y en segundo lugar hay una cierta relación política de todas las etnias, por ejemplo los gobiernos en Macedonia, Albania, Kosovo, Montenegro, Serbia siempre tienen una composición multiétnica que refleja la representación de las minorías en cada país, mientras en el caso de Bosnia el impedimento constitucional fragmenta los intentos de un gobierno más fuerte federativo. Esta tendencia es presente también en la institución del presidente que funciona bajo una formula rotatoria de troika.

En caso de los BO existen todos los elementos estructurales para avanzar en éste aspecto, porque los tres elementos que soportan las sociedades multiétnicas, constitucionales, políticos, sociales aunque no estén consolidados en todos los elementos por lo menos proporcionan estabilidad y seguridad. El tema de la sociedad multiétnica en los Balcanes está saliendo de un periodo de tensión y va hacia un modelo

---

<sup>236</sup> Albania fue el único país europeo donde la población judía creció durante la II Guerra Mundial

europeo de la convivencia aun así podemos decir que la mejor fórmula por el momento no es la fusión sino la *coexistencia funcional étnica*, que se traduce en la conexión y el enredo político económico y social entre todas las etnias capaz de eliminar de los problemas de integración el factor étnico.

La relación entre la convivencia étnica y la consolidación del estado de derecho es una cuestión clave y es uno de los elementos más importante junto con la corrupción y el crimen organizado, que puedan definir la agenda europea de éstos países y también su ingreso en la UE. Por otro lado se ha pasado desde un enfoque de los derechos fundamentales hacia la consolidación de los derechos civiles que por su propia dimensión necesitan un marco financiero más eficaz.

En éstos 10 años hay *un cierto avance* en la convivencia multiétnica en todos los aspectos pero aun así hay factores que dificultan éste proceso<sup>237</sup>. Los pueblos balcánicos tienen una relación *folklorito histórica* que influye en la convivencia étnica en esta parte de Europa. Éste elemento interviene en la formación de la identidad de los pueblos y como resultado esta variable influye en los sentimientos nacionalistas. Éste es un elemento estructural que fortalece la identidad étnica pero también se convierte en un proceso “competitivo” entre ellas. La búsqueda de figuras que han tenido un papel importante en la historia de éstos países a veces se convierte en un problema entre ellos<sup>238</sup>. En éste proceso interviene un elemento histórico como son la fechas más importantes en la historia de estos países, como puede ser la Batalla de Kosovo para el nacionalismo serbio o la Conferencia de Londres para el nacionalismo Albanes. Todos estos factores históricos entran en la convivencia étnica porque entre muchos factores que distinguen las etnias entre ellas, el factor histórico tiene un impacto relativamente importante en la aceptación del nuevo marco de la convivencia.

Sin lugar a dudas el gran obstáculo de la convivencia étnica son los conflictos y las masacres cometidos durante los años 90 en los BO, que ejercen una gran presión en los grupos étnicos a crear puentes inter-étnicas. Esta memoria reciente, es el obstáculo más difícil que define el éxito de la sociedad interétnica. Entre los grupos étnicos se ha

---

<sup>237</sup> 2003-2013

<sup>238</sup> Un elemento que influye bastante en las relaciones entre Grecia y Macedonia es la figura de Alejandro Magno.



pasado desde una relación bélica en los años 90 a una situación de tensión durante los primeros años 2000 y ahora se expresa en una *convivencia neutral*. Esta relación se encuentra en un proceso continuo que se caracteriza por varios factores. En primer lugar esto se expresa en las preocupaciones de los grupos étnicos dónde el primer elemento es de carácter económico y social<sup>239</sup>. En general hay un avance positivo en la determinación de los problemas reales y esto es un paso significativo en hacer el proceso mucho más racional.

Las protestas en Bosnia en febrero de 2014 fueron la mejor expresión de esta situación. El termino *neutral* hace referencia a que los grupos étnicos no demuestran interés en la cultura interétnica sino que se comportan de forma neutral sobre el factor interétnico, aun así esto es un elemento positivo convirtiendo el problema de la convivencia desde un enfoque de seguridad como era hace 15 años hacia un enfoque social. En fin y al cabo esto es una situación normal parecida a algunas regiones de Europa con lo cual tiene que ser vista como un elemento positivo. La convivencia neutral tiene en si tres componentes: el factor seguridad se “evapora” como factor que cuestiona la convivencia, los problemas sociales son aquellos que encabezan las problemas principales y la descentralización presiona las exigencias de las etnias hacia el gobierno central y crea un marco autonómico que ofrece garantías en la convivencia étnica dónde las etnias puede ejercer mejor sus elementos de identidad<sup>240</sup>. La fase última que caracteriza éste proceso tiene que ser la parte inter-étnica que se caracteriza por un amplio grado de relación en todos estos factores. Esta fase se caracteriza por un cambio importante en tres elementos, jurídicos-constitucionales, políticos y económicos sociales. Toda esta magnitud de relación pueda tener un impacto positivo en los efectos de la buena gobernanza y también es un factor necesario en la política de integración.

### 3.6 El caso de Bosnia: “Etnias Versus Estado”

Con los acuerdos de Dayton se puso fin a un conflicto sangriento y se intentó dar continuidad a la antigua *República Socialista de Bosnia y Herzegovina*, pero esta vez

---

<sup>239</sup> La protestas durante los meses de febrero 2014 en Bosnia y también los sondeos realizados en Kosovo evidencian como primer problema los criterios económicos y sociales.

<sup>240</sup> El problema en éste aspecto es que los signos de la identidad como pueden ser banderas, el himno la fiesta nacional son en todos los casos los símbolos nacionales del país vecino con lo cual el uso de estos símbolos es acompañada de tensión.

constituidas en dos entidades bosnio-croatas y serbias. Estos acuerdos incluían también la constitución de Bosnia y Herzegovina que fue un documento aprobado en los acuerdos de paz de Dayton, por los presidentes de los tres países que intervinieron en el conflicto Serbia, Croacia y Bosnia y posteriormente éste documento fue aprobado por los representantes de las dos entidades más RS<sup>241</sup>.

El primer fallo de la comunidad internacional fue la aprobación de una constitución dentro de un acuerdo de paz<sup>242</sup>. En sí, los acuerdos de Dayton dieron lugar al cese de los enfrentamientos armados y tuvo efecto como un acuerdo *had-hoc* que daría lugar a un plan de construcción del nuevo estado multiétnico. La intención de la comunidad internacional en éste caso era de detener la violencia, y como declaraba posteriormente el artífice de estos acuerdos Richard Hoolbruk<sup>243</sup> “ *Los acuerdos Dayton eran una herramienta para detener en conflicto y seguir la lucha por medios políticos*” Con lo cual los acuerdos de Dayton dieron lugar el proceso de “Dayton. La síntesis de los acuerdos se basa en la creación de dos entidades, la ciudad autónoma de Brcko y RS, que prácticamente es independiente hasta con una línea de las demarcaciones fronterizas bajos las coordenadas establecidas en el acuerdo de dos entidades. RS ocupa la mitad del territorio de BiH con casi 90 % población serbia. El acuerdo creo las bases de una política de descentralización que no cabe bajo el marco constitucional de un estado federativo, creando así una República casi independiente.

Los acuerdos de Dayton plantean dos problemas principales. En primer lugar crea el término de identidad equipándose así unas estructuras étnicamente protegidas con una vía libre para construir procesos de autodeterminación, refiriéndose a la RS. En segundo lugar los acuerdos de Dayton no deberían incluir una Constitución reemplazando esta iniciativa por un marco Constitucional como podrían ser los principios generales de los acuerdos de Paz de Dayton. La constitución “sello” el bloqueo de BiH y transformo el país en una híbrido nuevo. A pesar que la estructura de la federación puede parecer con algún estado europeo como Suiza u otros estados federales, las etnias convierten esta estructura en un marco difícil para su gobernanza. La elaboración de un texto

---

<sup>241</sup>(2007). Manual de área Bosnia y Herzegovina. CIFAS, Estado Mayor de la Defensa, Edición 22.

<sup>242</sup> Texto en ingles de la Constitución

[http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_engl.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf)

<sup>243</sup> Entrevista del Richard Hoolbruk. <http://www.foreignaffairs.com/articles/54026/roger-cohen/after-the-vultures-holbrooke-s-bosnia-peace-came-too-late>

constitucional en acuerdos de paz fue un error de la Comunidad Internacional. El texto, en términos generales creo una relación *Etnias versus Estado* cuando la intención debería ser lo contrario. Etnias versus estado, tiene como característica principal el control por parte de las etnias del estado, cuando en un estado democrático es el estado que hace un “control” jurídico de las etnias.

*Etnias versus Estado*, impone reglas en contra de un modelo de integración. Establecen territorios étnicamente, jurídicamente y políticamente neutrales dejando muy poco espacio a una integración, que tiene que tener como fin los intereses de los ciudadanos. El termino ciudadano en los acuerdos de Dayton fue sustituido por etnias, un término muy poco utilizado por las constituciones europeas. Territorialmente los acuerdos intentaron salvar los intereses de las tres comunidades étnicas partiendo el país en territorios étnicamente casi homogéneos. Políticamente el acuerdo intento reconciliar serbios y croatas y apoyar los intentos de los bosnios a crear una federación basada en el equilibrio étnico.

Los acuerdos se pueden interpretar como una herramienta de prevención de conflicto que tuvo como finalidad un compromiso frágil y delicado para la convivencia a largo plazo. La fase posterior de los acuerdos de Dayton dio la oportunidad que las tres etnias constituyentes siguiesen la batalla en otras formas. Con lo cual se puede decir que los acuerdos son deficientes en términos de integración teniendo en cuenta la falta de instituciones no solo representativas que velan para la unidad nacional sino también integradoras. Este problema se sostiene también en falta de incentivos de políticas electorales y de cooperación, recordamos que todos los partidos en Bosnia se basan en principalmente en las tres etnias constituyente. En cuando a la comunidad internacional, parece ser que la intención de que Dayton fuese un “proceso” de proyección hacia los valores Euro-Atlánticas de integración no dio los resultados esperados. Por sí solo Dayton no se convirtió en un proceso de integración sino en un documento de “alto el fuego” para parar la guerra y en cierta forma sigue siendo igual a pesar que han pasado más de 20 años.

### 3.6.1 El caso Sejdici- Finci; el paradigma de BiH

Toda la complejidad y las denominaciones vagas de los pueblos constituyente de Bosnia han causados una gran confusión legal sobre todo en las facetas de las instituciones representativas en el país, que según la Constitución solo reconocen los serbios, croatas o bosnios. El caso Finci- Sejdic<sup>244</sup> pone en evidencia uno de los fallos del Dayton y de la Constitución aprobada a base de éstos acuerdos. Esta sentencia del Tribunal de Derechos Humanos en Estrasburgo levanto bastante expectativas para obligar las partes en comprometerse más con los cambios constitucionales en el país. La sentencia se basaba en la solicitud de dos figuras públicas muy importante del señor Dervo Sejdic de origen romaní y Jakob Finci de origen judío respectivamente ciudadanos bosnios nacidos en 1956 y 1943 de Sarajevo. La Constitución en su preámbulo establecía como etnias constituyentes solo los bosnios musulmanes, croatas y serbios, dejando fuera de esta forma la representación de otras minorías. El litigio tuvo lugar cuando Jakob Finci solicito antes la *Comisión Electoral Central* sus intenciones de ser candidato en esta cámara y a la Presidencia del País pero el día 3 de enero de 2007 recibió una respuesta que no podría ser candidato debido a sus orígenes judío.

La queja del señor Finci se formuló que la *Constitución de Bosnia* así como las disposiciones de la *Ley de elecciones de 2001* orientaban los candidatos por sus orígenes bosnios, croatas o serbios y también a “los otros”, que la constitución hace referencia en el preámbulo sin especificar el origen. Los demandantes se presentaron ante el Tribunal de los Derechos Humanos de Estrasburgo después de la negativa de toda la jerarquía judicial en BiH, y el día 3 de junio de 2009 la corte estimo el recurso con la decisión que dado la participación activa del señor Finci y Sejdic, en la vida pública, ellos tenían derecho a presentarse como candidatos a la Casa de los Pueblos, por tanto según el Tribunal podrían ser víctimas de discriminación por razones étnicas, y que la Constitución de Bosnia colisionaba con la carta de los derechos Humanos de Estrasburgo. Asimismo la Corte señaló que la Constitución era un anexo de los acuerdos de Dayton y en si un tratado internacional. En su razonamiento el Tribunal alego que la *Casa de los pueblos* aunque era constituida por las tres etnias mayorías el artículo 14 de la constitución era aplicable para todas las minorías.

---

<sup>244</sup> Sentencia del Tribunal de Estrasburgo sobre éste caso  
[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491#{"itemid":\["001-96491"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491#{)

La Corte, reiteró que la discriminación ocurría cada vez que las personas en situaciones similares se tratan de manera diferente, sin una justificación objetiva y razonable. Cuando una diferencia de trato se basa en la raza o el origen étnico, la noción de justificación objetiva y razonable debía interpretarse lo más estrictamente posible. La Corte ya había sostenido en su jurisprudencia que no hay diferencia en el tratamiento que se basa exclusivamente o de manera determinante en el origen étnico de una persona que era capaz de ser justificada objetivamente en una sociedad democrática moderna basada en los principios del pluralismo y el respeto a diferentes culturas<sup>245</sup>.

En el presente caso, según la ley electoral en BiH a fin de tener derecho a presentarse en las elecciones a la Casa de los Pueblos de Bosnia y Herzegovina, se debería declarar afiliación a uno de los "*pueblos constituyentes*"<sup>246</sup> de Bosnia y Herzegovina y que los demandantes no habían querido hacer a causa de su origen respectivamente judío y romaní, pero la comisión electoral de la federación alego que la Constitución de Bosnia y Herzegovina está compuesta por dos entidades: la Federación de Bosnia y Herzegovina y la RS y que la norma que limita los derechos de elegibilidad de los solicitantes se basa en los mecanismos de reparto de poder que hicieron imposible la adopción de decisiones en contra de la voluntad de los representantes de uno de los pueblos constituyentes de BiH. Por lo tanto, las disposiciones pertinentes incluyeron el interés vital de las entidades en un sistema de dos cámaras con una Cámara de los Pueblos compuesta por cinco bosnios croatas, cinco bosnio musulmanes y cinco serbios de la RS y una Presidencia colectiva de tres miembros, compuesto por un bosnio, un croata de la Federación de Bosnia y Herzegovina y un serbio de la RS. Con esta argumentación la comisión dejaba fuera los señores Finci y Sejdic de la candidatura a la casa de los pueblos y la presidencia.

El Tribunal de Estrasburgo reconoció que éste sistema, puesto en marcha en un momento frágil de alto el fuego había sido aceptada por todas las partes en el conflicto interétnico que afectó profundamente al país y perseguía el objetivo legítimo de restaurar la paz, pero esta regla no está sujeta a la construcción de la convivencia en los

---

<sup>245</sup> La Corte concluía en la sentencia que ésta decisión era histórica porque por primera vez éste tribunal condenaba a un país por violar el Protocolo 12 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, al estimar que la Constitución bosnia violaba el art. 14 (prohibición de discriminación) del Convenio, el art. 3 del Protocolo nº1 (derecho a unas elecciones libres), y el art. 1 del Protocolo nº 12 (prohibición general de la discriminación)

<sup>246</sup> Serbios, bosnios y croatas.

momentos posteriori y la aplicación de la Constitución tenía que interpretarse en la función de la convivencia. El tribunal observó, sin embargo, que la situación en Bosnia y Herzegovina había mejorado considerablemente desde el *Acuerdo de Paz de Dayton*, con lo cual no había razones de delimitar los preceptos constitucionales solo a las tres etnias bosnios, croatas y serbios

La Corte reconoció los recientes progresos tras los Acuerdos de Paz de Dayton, y señaló que BiH había firmado la carta de los derechos humanos con lo cual se ampliaba más el margen legal que daba lugar a la discriminación por razones que eran incluidas en esta carta. Esta argumentación era parte de la labor de éste Tribunal y de su funcionamiento que va más allá de una interpretación explícita de los preceptos constitucionales. El Tribunal estuvo de acuerdo que el país necesitaba más tiempo y no era todavía maduro para un sistema político que abandone el mecanismo de reparto de poder para dejarle paso un simple reflejo de la regla de la mayoría con lo cual el mensaje del Tribunal se basaba en una combinación de estos dos elementos, del reparto de poder y una interpretación más abierta de la Constitución de BiH debido a los cambios que país había tenido desde 1995 cuando se firmaron los acuerdos de Dayton.

Esta conclusión se basó también en las observaciones del Comisión de Venecia que demostrado claramente en su *Dictamen de 11 de marzo de 2005*<sup>247</sup>, que existen mecanismos de reparto de poder que no conducen automáticamente a la exclusión total de los representantes de las comunidades que no pertenecían a los "pueblos constituyentes". Además, cuando BiH se unió al Consejo de Europa en 2002 , se comprometieron a revisar la legislación electoral y para fortalecer estos cambios BiH mediante la ratificación de un Acuerdo de Estabilización y Asociación con la Unión Europea en 2008 , se había comprometido a modificar la legislación electoral sobre los miembros de la Presidencia de Bosnia y Herzegovina y de la Cámara de los delegados de los Pueblos para garantizar el pleno cumplimiento de la *Convención Europea de Derechos Humanos* y el Consejo de los compromisos posteriores a la adhesión de Europa dentro de uno o dos años .

---

<sup>247</sup> Informe de la Comisión de Venecia [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)004-bos](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)004-bos)

En consecuencia, el Tribunal llegó a la conclusión por 14 votos contra 3 que la falta de aceptación de los candidatos para las elecciones a la Casa de los Pueblos de Bosnia y Herzegovina no tenía una justificación objetiva y razonable, vulnerando así el artículo 14 en relación con el artículo 3 del Protocolo Núm. 1 de la Carta de los Derechos Humanos de Europa. Desde cuando el Tribunal se pronunció en 2009, todavía la sentencia no ha entrado en ejecución en Bosnia, y posiblemente no va a entrar hasta que se votan las enmiendas constitucionales que una de las transformaciones que quiere hacer son las referencias constitucionales sobre las etnias.

La decisión del Tribunal de Estrasburgo dio un señal también a los políticos de Bosnia teniendo en cuenta que el país ahora enfrentaba otros retos interpretando los acuerdos de Paz y la Constitución de Bosnia como un documento que ha pasado de ser una acuerdo de alto el fuego a otro etapa de un país multiétnico y de convivencia étnica. La recepción y la ejecución de la sentencia no necesariamente debe esperar los cambios constitucionales debido a que el fallo del Tribunal de Estrasburgo menciona la interpretación de la Constitución a los cambios políticos, sociales y económicos de la federación poniendo énfasis en las aspiraciones del país en ser parte de la Unión Europea. Con esta sentencia la UE tuvo en sus manos una herramienta legal muy útil en difundir entre los partidos políticos la necesidad urgente de pactos políticos para avanzar en el proceso de integración, pero aun así la política de condicionalidad no está dando resultados en éste caso.

Un suceso anecdótico ocurrido en mayo de 2013 demostró otra vez las dificultades de unos compromisos mínimos en la federación, dónde una niña enferma no se permitió viajar hacia Alemania porque la clase política no se había puesto de acuerdo sobre un número de identificación nacional y como consecuencia no se podría tramitar el pasaporte. Éste hecho dio lugar a las protestas ciudadanas en Sarajevo, Mostar, Banja Luka, que se denominó como "*Bebolucion*" que pedían cambios de los acuerdos de Dayton. Estas manifestaciones fueron un elemento muy importante para darles a entender a la clase política que la ciudadanía no estaba de acuerdo con la forma como se está llevando a cabo la integración de BiH.

### 3.6.2 La complejidad institucional del BiH

La constitución de la federación se aprobó dentro del acuerdos de paz dónde Croacia, Bosnia y la federación de Yugoslavia (la unión de Serbia y Montenegro) dieron el visto bueno a un documento constitucional fijándose más en salvaguardar los intereses propios a largo plazo, que garantizar los derechos fundamentales y la separación de los poderes y el funcionamiento normal de una federación compleja. Por encima de éstos criterios se dio importancia en fortalecer por vía legal los intereses de las entidades constituyentes pero sin crear puentes de conexión sólidas entre ellas. En éste proceso la ciudadanía quedo excluida, por dos motivos principales. En BiH el resultado de un posible referéndum no hubiese cambiado la situación ya que no existía un concepto de “pueblo” sino de entidades con los cual el resultado sería muy fragmentado. La constitución, producto de Dayton hacia esta referencia sobre éste aspecto;

*“Bosnios, croatas y serbios, como pueblos constituyentes (junto con otros), y los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina presente determinan que la Constitución de Bosnia y Herzegovina es el siguiente”*<sup>248</sup>

En el preámbulo quedan establecidos quienes eran los constituyentes es decir el pueblo definiendo los sujetos de la nueva constitución. En los textos constitucionales y sobre todo en los nuevos países multiétnicos después de la caída de muro de Berlín es muy poco frecuente encontrar o mencionar el origen de todos los pueblos de forma explícita de quienes constituyen la nación. Nos encontramos con un elemento “*arcaico*” poco común en otras constituciones y esto puede ser unos de los elementos claves de la complejidad y de la inestabilidad política que sufre el país, planteados también con la sentencia Sejdic-Finci<sup>249</sup>. Bosnia y Herzegovina se componen por las dos entidades, la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República *Srpska*. La palabra “entidad” se articuló como una organización territorial basada en los componentes étnicos o las raíces étnicas de las comunidades.

<sup>248</sup> Último párrafo del preámbulo de la Constitución

[http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_engl.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf)

<sup>249</sup> Sentencia del Tribunal de Estrasburgo [http://www.coe.org.rs/eng/news\\_sr\\_eng/?conid=1545](http://www.coe.org.rs/eng/news_sr_eng/?conid=1545)



Con lo cual las entidades han intentado *auto integrarse* evitando las relaciones horizontales. Alrededor de esta estrategia han ido tomando forma los partidos políticos, las instituciones representativas, la actuación de los tribunales, el cuadro económico – fiscal y la política exterior. Toda la función de estado se desvía de un compromiso constitucional y se deriva hacia un comportamiento independentista rompiendo los vínculos legales con el resto de la federación. La falta de la ejecución de las sentencias del TC aumenta aun la confusión sobre la unidad en el conjunto de la federación y cuando no hay compromiso político para dar continuidad a la federación, el TC puede establecer un orden legal de los límites de autogobierno. La constitución establece un límite de las *externalización* de las entidades pero la interpretación de estos preceptos es confusa.<sup>250</sup>

La externalización de las relaciones de las entidades ha sido uno de los puntos más importantes que han impedido el desarrollo normal de la federación<sup>251</sup>. Esta práctica no deja de extender el trabajo del gobierno federativo, poder legislativo, fomentando así la descentralización completa de las entidades sobre todo en el caso de la República *Srpska*, que mantiene una relación muy estrecha en todos los ámbitos con Serbia impidiendo en esta forma la unidad constitucional del país. Esta política de descentralización casi completa abarca también las fuerzas de seguridad y cada entidad mantiene su fuerza de seguridad pero sin tener una estructura unificada dejando esta función del estado casi descentralizada. Las entidades según la constitución deberán proporcionar un entorno seguro para todas las personas en sus respectivas jurisdicciones, pero los desafíos de la construcción normal de estado necesitan acciones integradoras y cooperación en todos los ámbitos de las políticas públicas y la seguridad es una de las partes más importantes del funcionamiento del estado que puede definir su fracaso o funcionamiento.

---

<sup>250</sup> Constitución de Bosnia y Herzegovina. Primer Capítulo: Las entidades tendrán el derecho a establecer relaciones paralelas especiales con los estados vecinos de conformidad con la soberanía y la integridad territorial de Bosnia y Herzegovina. Cada entidad deberá proporcionar toda la asistencia necesaria al Gobierno de Bosnia y Herzegovina con el fin de que ésta pueda cumplir con las obligaciones internacionales de Bosnia y Herzegovina, a condición de que las obligaciones financieras contraídas por una entidad sin el consentimiento de la otra antes de la elección de la Asamblea Parlamentaria Asamblea y la Presidencia de Bosnia y Herzegovina, serán responsabilidad de la entidad, salvo en la medida en que la obligación es necesaria para continuar con la membresía de Bosnia y Herzegovina en una organización internacional

<sup>251</sup> Gavric. S, Banovic. D. Barreiro M. (2013) *The political system of Bosnia and Hercegovina; Institutions Actors Processes*. Sarajevo Open Center, pp.12-18.

En cuando a las instituciones constitucionales se creó la *Presidencia* en lugar de la figura del Presidente. La presidencia es un órgano colegial donde las entidades eligen su representante. Teniendo en cuenta la jerarquía institucional esta institución parece ser la tercera "cámara" de los órganos representativos por detrás de la Cámara de los Pueblos (senado) y la cámara de los Representantes (Parlamento). *El consejo presidencial* elige un presidente rotativo entre las *tres etnias constituyentes*. Las instituciones representativas en BH tienen como característica, la faceta étnica dejando apartado el término ciudadano e utilizando los grupos étnicos como sujeto de la democracia en la federación y no los ciudadanos. Debido a los poderes muy reducidos del presidente, el funcionamiento de esta institución podría ser menos compleja, evitando las formulas rotativas y los consejos de elección, trasladando esta función a la casa de los pueblos. La elección del presidente directamente por los representantes de las entidades ayudaría en los labores de mediación entre todos los entes políticos de la BiH y evitaría un esfuerzo innecesario de los órganos colegiales elegidos por bosnios, serbios y croatas<sup>252</sup>.

Parte del enredo institucional de BiH es también *La oficina de Alto Representante* (OHR), una institución que se encargó de supervisar los acuerdos de Dayton. El trabajo principal de esta institución es de controlar la implementación de los acuerdos y lograr un consenso entre las entidades constituyentes y servir como mediador en este proceso vigilando de cerca la integración del país en las instituciones euro-atlánticas. Sus funciones se establecen en el anexo 10 de los acuerdos de Dayton. Según esta oficina la RS sigue desafiando de forma continua los acuerdos de Dayton con una retórica cada vez más nacionalista y separatista<sup>253</sup>. Es muy llamativo que en los informes que esta

---

<sup>252</sup> El artículo V de la constitución describe la función de la Presidencia que se compone de tres miembros: bosnio musulmán, croata y serbio, cada uno elegido directamente en su entidad en conformidad con una ley electoral aprobada por la Asamblea Parlamentaria. El mandato de los miembros de la Presidencia es de dos años, y posteriormente se prorroga cuatro más. Los miembros de la Presidencia nombran de su seno un presidente. El presidente según la Constitución ejerce una política en sintonía con los intereses de las entidades dejando la vía abierta de la destitución si la Asamblea Parlamentaria de la Republika Srpska se interpone a la política del presidente elegido dentro de la Presidencia.

<sup>253</sup> Algunas de las declaraciones del presidente del RS Milorad Dodik. **TV Prva**, 30 de noviembre de 2012, "Bosnia y Herzegovina no está en el interés del pueblo serbio y es posible que no habrá una Bosnia y Herzegovina en diez o quince años. Serbios nunca han aceptado realmente Bosnia y Herzegovina. Después de la desintegración de Yugoslavia, Bosnia y Herzegovina no es el interés político o histórico del pueblo serbio". Milorad Dodik, **Tanjug**, 8 de enero de 2013; "Hoy estamos librando la misma batalla que ya habíamos emprendido hace cien años. Creo que el objetivo último de este nuevo plan debe ser la integración de la población serbia de la región". Milorad Dodik, **Nedeljnik 13 de febrero de 2013**; "El reconocimiento de Kosovo abre un espacio no sólo para nosotros, mira, creo que usted está siguiendo lo

oficina lleva haciendo desde el comienzo de su trabajo el sujeto principal es la falta del acuerdo y un clima de desconfianza con clara tendencia de dificultar la integración en el conjunto de la Federación y con un desafío abierto a las instituciones centrales de Bosnia.

Los partidos políticos, son uno de los problemas principal de la estabilidad de Bosnia en el sentido que basa su actividad política entorno a los derechos de las etnias, que en muchos casos superan la soberanía. Por ejemplo los partidos croatas HDZ BiH y HDZ 1990, siguen pidiendo la creación de una unidad territorial de mayoría croata cogiendo como referencia la RS, mientras el espectro político en RS exige la secesión de la federación. El presidente de esta república Milorad Dodik en una visita en 2011 en Serbia se dirigió al parlamento de Serbia con el mensaje que la disolución de la federación es inevitable y ve la independencia como un hecho real en el futuro, utilizando según él, la fórmula de Kosovo<sup>254</sup>. A veces él ha hecho referencia a la situación en Escocia, Cataluña, sin tener en cuenta las características distintas que éste proceso tiene en éstos países. Su argumentación parte de los Acuerdos de Paz en Dayton y según él, allí se crearon dos estados bajo una federación que no funciona.

En cuanto al poder ejecutivo la constitución establece que todos los poderes no explícitos del gobierno federativo serán ejercitados por las etnias cuando la practica europea, es el gobierno que ejerce todas las funciones que no aparecen en las entes regionales sean, regiones, comunidades autónomas o lander. La constitución prevé el trabajo de "coordinación" que la tiene que ejercer la Presidencia para facilitar las relaciones entre las entidades sobre cuestiones que no sean competencia de Bosnia y Herzegovina. Queda claro en éste aspecto que la soberanía del país no reside en el

---

que está sucediendo en Cataluña, en Escocia y en otras partes de Europa y que esto puede ser un estímulo para muchos procesos ". Milorad Dodik, **ATV en 04 de abril 2013.**

<sup>254</sup>. Milorad Dodik, TV Prva, 30 de noviembre de 2012, "Bosnia y Herzegovina no está en el interés del pueblo serbio y es posible que no habrá una Bosnia y Herzegovina en diez o quince años. Serbios nunca han aceptado realmente Bosnia y Herzegovina. Después de la desintegración de Yugoslavia, Bosnia y Herzegovina no es el interés político o histórico del pueblo serbio". Milorad Dodik, Tanjug, 8 de enero de 2013; "Hoy estamos librando la misma batalla que ya habíamos emprendido hace cien años. Creo que el objetivo último de éste nuevo plan debe ser la integración de la población serbia de la región". Milorad Dodik, Nedeljnik 13 de febrero de 2013; "El reconocimiento de Kosovo abre un espacio no sólo para nosotros, mira, creo que usted está siguiendo lo que está sucediendo en Cataluña, en Escocia y en otras partes de Europa y que esto puede ser un estímulo para muchos procesos ". Milorad Dodik, ATV en 04 de abril 2013.

conjunto de los ciudadanos sino en la voluntad de las entidades.<sup>255</sup> Con lo cual las entidades pueden argumentar su deriva independentista basado en las interpretaciones de los preceptos constitucionales.

En todo éste procedimiento se interponen los intereses de las entidades por encima del interés del conjunto de la federación. La constitución está marcada profundamente por un carácter disuasorio de la unidad estatal, fomentando una descentralización que abarca los poderes principales de la unidad nacional, que es el carácter principal de la función del estado. El poder ejecutivo es incapaz de poner en funcionamiento todo el mecanismo de ejecución de políticas públicas debido a dos factores principales. Primero, no ejerce todas las potestades en cuando a políticas económicas y fiscales y en segundo lugar no ejerce el debido control en toda la federación con lo cual su capacidad de poner en marcha el poder ejecutivo es limitada. La figura de primer ministro existe solo en Consejo de Ministros que es un foro de debate de las funciones ejecutivos, pero hace falta una figura más poderosa capaz de emplear las funciones normales de un jefe de gobierno porque el Consejo de Ministros se caracteriza por la tendencia de composición étnica que actúan defendiendo los intereses de la entidades más que del conjunto de la federación.

El mando de las fuerzas armadas no recae en el Presidente sino en los miembros de la *Presidencia* según los representantes de las entidades. Como resultado en Bosnia había tres mandos distintos de las fuerzas armadas y la constitución específica que ninguna entidad puede amenazar con fuerza la otra entidad y en ningún caso todas las fuerzas armadas de cualquier entidad pueden permanecer en el territorio de la otra entidad sin el consentimiento del gobierno de éste último y de la Presidencia de Bosnia y Herzegovina. La unidad de las fuerzas armadas se ejerce solo en un elemento declarativo de la constitución, que dice que estas fuerzas deberán aplicarse en consonancia con la soberanía y la integridad territorial de Bosnia y Herzegovina.

---

<sup>255</sup> La Asamblea Parlamentaria tiene dos cámaras: Casa de los Pueblos y La Cámara de los Pueblos compuesta por 15 delegados, dos terceras partes de la Federación (incluyendo cinco croatas y bosnios cinco) y una tercera parte de la República Srpska (cinco serbios). Nueve miembros de la Cámara de los Pueblos comprenderán el quórum, siempre que al menos tres bosnios, tres croatas, serbios y tres delegados son presentes. Cámara de Representantes. La Cámara de Representantes está compuesta por 42 miembros, dos tercios elegidos en el territorio de la Federación, un tercio del territorio de la República Srpska. Los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos directamente por su Entidad

Los miembros de la Presidencia eligen un *Comité Permanente de Asuntos Militares* para coordinar las actividades de las fuerzas armadas. Teniendo en cuenta la repartición de todas las funciones constitucionales de la federación creada por los acuerdos de paz el carácter federativo supera los poderes de un estado federal y nos encontramos con funciones propias de estados cuasi independientes que ejercen su función bajo paraguas de una confederación con un reparto de poder vertical.

Como consecuencia, la federación hereda, por los fallos de los acuerdos de Dayton un alto coste en capas de gobierno con lo cual cada entidad cuenta con su propio constitución, gobierno y parlamento bicameral, su propio ejército, su sistema judicial, incluido los tribunales superiores así como su propio sistema educativo fiscal y aduanas. En un país de casi 4 millones de habitantes existen tres etnias constituyentes más “*los otros*”<sup>256</sup> dos entidades diez cantones un distrito especial dónde se representan las tres entidades (la región Autónoma de Brcko), 3 primer ministros más de 50 ministros, 760 miembros de órganos legislativos 148 municipios, tres idiomas oficiales.

Todo éste aparato burocrático absorbe 60% del PIB federativo al año, lo que supone un alto coste administrativo. Esta gran desventaja de la federación lo subrayo también el comisario para la política de ampliación en 2005 Olli Rehn, que declaro que la estructura constitucional es demasiado compleja y fiscalmente insostenible. Teniendo en cuenta la compleja organización política-administrativa de la federación se detectan fácilmente los problemas que atraviesa el país. La hoja de ruta que ponga fin a esta compleja organización y los riesgos que esto lleva a largo plazo, tiene que pasar por los cambios en la Constitución.

### 3.7 El caso de Macedonia; comercializando etnicidad

Seis meses de confrontación armada entre UCK (Ejército de Liberación Nacional) en Macedonia y el estado macedonio en 2001, terminaron con la intervención activa de la UE que dialogo entre las partes y diseño unos acuerdos de paz conocidos como el acuerdo de Ohrid en agosto de 2001. Éste acuerdo dio lugar a la misión *Harmonía de*

---

<sup>256</sup> Refiriéndose a las minorías que no tienen rango de etnias.

*los Aliados de la OTAN*<sup>257</sup> en Macedonia hasta marzo de 2003 y luego el mando y las características de la misión pasaron a la UE. Atrás en tiempo, el problema entre la población albanesa y estado macedonia creado mediante el referéndum en 1991, empieza con la solicitud de los representantes políticos albaneses unidos en las filas del Partido Demócrata por la Prosperidad, que pedían “un estatus igualitario” con el resto de la población, principalmente macedonios y un modelo de estado con mayor autonomía y auto gobernanza dentro del marco nacional, sin poner en cuestión la continuidad de Macedonia. Para las balanzas frágiles étnicas de Macedonia esta solicitud en aquel momento de inestabilidad en medio de expansión de las guerras de índice étnica en la ex Yugoslavia, sonaba como un intento de romper con la creación del estado macedonio, con lo cual fue rotunamente rechazado por los líderes macedonios. En respuesta la población albanesa no participo en el referéndum y rechazaron la constitución de 1991, que trataba a ellos como una minoría cuando por la presión demográfica ellos se auto llamaban como una población constituyente de Macedonia.

A pesar de que Macedonia fue el único país de Yugoslavia que se independizo sin guerra, los años 90 fueron muy tensos en Macedonia con diferentes conflictos abiertos. Por un lado la cuestión del nombre con Grecia y el embargo hasta 1995, las relaciones tensas con Bulgaria que cuestionaban la continuidad de Macedonia, por otro lado el peligro de la extensión del conflicto en Yugoslavia, y la relación con la población albanesa que presionaba para más derechos<sup>258</sup>. En respuesta las NN.UU desplegaron una fuerza de preventiva llamado UNPREDEP<sup>259</sup> que tenía como primer objetivo mantener a Macedonia fuera del conflicto en Yugoslavia, sobre todo de una agresión de las fuerzas federales que tenían el mando en Belgrado. Por otro lado la OSCE con su enviado especial Max van der Stoep tuvo un papel muy importante en mantener la comunidad albanesa fuera del conflicto sobre todo invirtiendo en el tema de la educación en albanes. Como consecuencia se creó la Universidad de Tetovo en la ciudad de mayoría albanesa en norte de Macedonia que no era reconocido por el estado macedonio<sup>260</sup>.

<sup>257</sup> <http://www.nato.int/fyrom/home.htm>

<sup>258</sup> Frčkoski, L. (1998) *Model of the Interethnic Relations in Macedonia*. Skopje: Kryg.

<sup>259</sup> Éste misión con características preventiva, despegó en 1995 en Macedonia y tenía como objetivo monitorear la frontera con Serbia, Kosovo y Albania.

[http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unpred\\_p.htm](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unpred_p.htm)

<sup>260</sup> ENGSTRÖM, J. (2002). *¿Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State*. JEMIE (Journal of Ethnopolitic and minority issues in Europe, pp. 1-21.

Aprovechando la inestabilidad y las guerras de los años 90 y el auge de los movimientos de “liberación nacional” albanesa en Kosovo y Serbia, el escenario de la Macedonia era más que probable de ocurrir si tenemos en cuenta la situación con la terminación de la guerra de Kosovo<sup>261</sup>. Casi 90% de los combatientes en el conflicto de Macedonia eran ex combatientes de las guerras en Kosovo y Serbia y algunos casos de la guerra de Croacia. El ELN, tuvo un despliegue rápido y eficaz en el conflicto de Macedonia y hasta puso en cuestión la capacidad del estado macedonio en defender el marco constitucional del país y garantizar la inviolabilidad de su soberanía. Teniendo en cuenta la fragilidad del escenario con diferentes implicaciones en la región, la respuesta de la comunidad internacional, principalmente del UE y EE.UU., fue bastante rápida. En diferencia de otros conflictos en la región, la UE entro como un actor substancial en resolver el conflicto y fue la primera vez desde la creación de PESC que la UE entraba en la región en la primera línea en resolver el conflicto. La respuesta de la UE fue rápida y contundente aislando el conflicto, negociando con las partes y premiando a Macedonia con los firma de los acuerdos EA.

Macedonia ha sido un terreno difícil pero en el mismo tiempo exitoso para la comunidad internacional con el liderazgo de la UE. La diplomacia preventiva y la prevención de conflicto mantuvieron la esencia del estado multiétnico en los Balcanes como es Macedonia, fuera de un conflicto masivo, que hubiera tenido implicaciones desde Turquía hasta Serbia. En el peor escenario todos los países de la región podrían verse involucrados en Macedonia, pero razones étnicas, históricas y geopolíticas. Aunque el país se vio envuelto en 2001 en un conflicto armado la UE previno una guerra civil con efectos colaterales para la región<sup>262</sup>. De forma indirecta la UE por primera vez desde la creación del PESC y fortalecimiento posteriori de esta político dio lugar a la continuidad del país.

El acuerdo de Dayton y el acuerdo de Ohrid son dos casos similares y diferentes en el mismo tiempo. La similitud reside en el elemento multiétnico del caso. Se trata de una

---

<sup>261</sup> Ackermann, A. (2000) *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

<sup>262</sup> Perry, D. (2001). “*Macedonia in Crisis*”. Meeting Report no. 237, Washington, DC: East European Studies, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

ex República multiétnica yugoslava y que tiene diferentes implicaciones regionales<sup>263</sup>. Los dos acuerdos dieron continuidad a las ex repúblicas y la comunidad internacionales fue el actor que abalanzó las fuerzas en el conflicto y forzó los acuerdos de paz. La diferencia entre Ohrid y Dayton está en el hecho que la magnitud del conflicto en Macedonia era menor pero las implicaciones para la región en el caso de seguimiento hubiesen sido parecidas a una guerra balcánica. En el caso de Macedonia, un conflicto prolongado en el tiempo hubiera causado la fragmentación del país y a largo plazo un posible cambio del mapa político en los Balcanes. El peligro proveniente de Macedonia y el fortalecimiento del papel de la UE como un actor capaz de cambiar las balanzas del conflicto en los Balcanes hicieron posible que el conflicto acabase en solo 6 meses, dando lugar a un proceso rápido de integración de Macedonia y una estabilidad política que permitió al país de estar en una senda de crecimiento económico y estabilidad política.

A nivel regional la estabilidad de Macedonia dio resultados en la estabilidad de Kosovo y mantuvo la política regional de Albania según las indicaciones de la UE. Los acuerdos de Ohrid aunque han proporcionado estabilidad en Macedonia, la UE en sus informes del progreso de cada año ha mencionado la implementación del acuerdo como un elemento clave en el camino de Macedonia en la UE. Por otro lado aún hay elementos de radicalización de la situación de Macedonia donde resto de ex combatientes albaneses de las guerras en Kosovo y Macedonia siguen crónicamente activos. El último episodio fue en mayo de 2015, donde en la ciudad de Kumanovo en el norte de Macedonia habitados por la población albanesa, donde hubo un enfrentamiento armado entre un comando de guerrilleros albaneses y las fuerzas de la seguridad del estado. Como resultado, más 14 combatientes albaneses y 8 soldados macedonios de las fuerzas de seguridad murieron. La implementación del acuerdo de Ohrid ha sido lento y se caracterizado por el desconfío de las autoridades macedonias en entregar más derechos lingüísticos, culturales y de auto gobernanza a la población albanesa. Con la llegada de VMRO- DPMNE en poder en el 2006 éste proceso se obstaculizó aún más, debido a la retórica nacionalista de éste partido.

---

<sup>263</sup> Caca, G. (2001). “*Status and Rights of Nationalities in the Republic of Macedonia*,” in Pettifer, J., *The New Macedonian Question*. Basingstoke: Palgrave. London.



A pesar de que el conflicto en 2001 tenía como objetivo los derechos de la población albanesa en Macedonia, ha habido varias interpretaciones sobre el objetivo del conflicto que giraban en torno al futuro del estatus de Kosovo para presionar la comunidad internacional en 2001, un intento de federalizar Macedonia, o un interés común de los países vecinos de repartir Macedonia según sus zonas de influencia<sup>264</sup>. Lo cierto es que en su movimiento armado el ELN en ningún momento exigió la fragmentación de Macedonia. Ali Ahmenti el líder del ELN y un ex combatiente en la filas de ELK en Kosovo después de la guerra sería la persona clave en la vida política en Macedonia siendo parte en casi todos los gobiernos desde 2001. El no participó en los acuerdos de Ohrid, debido a que partes firmantes del acuerdo eran solo los partidos políticos de representación albanesa y el gobierno macedonio. Su partido fue el más votado entre la población albanesa desde 2001 y su programa político ha sido en la cohesión de Macedonia, apoyando la integración en la UE y la adhesión en la OTAN y defendiendo a Macedonia en la cuestión del nombre con Grecia.

La situación de Macedonia después del conflicto según el BM era económicamente desastrosa el PIB del país en comparación de 1991 se había contraído más 25% desde 4.7 mil millones en 1991 a 3.4 mil millones en 2001. La balanza de la cuenta corriente en 2001 era -10.3% en comparación de 1991 con -5.5%. El desempleo era más de 50% y 20% de la población era en extrema pobreza. Teniendo en cuenta estos datos y la inestabilidad étnica y política, la UE premió a Macedonia con la apertura de los acuerdos de EA siendo el primer país en la región junto con Croacia, de estar en la cabeza del proceso de integración europea. En 2005 Macedonia era país candidato para ser miembros de la UE, mientras el resto de la región aún no habían firmado los AEA.

### 3.7.1 El conflicto del nombre con Grecia

La disputa entre los dos países empezó en 1991, después de la declaración de la independencia del país. Uno de los motivos primeros de éste litigio fue la reclamación de Grecia sobre las raíces históricas de la Macedonia y su vinculación con la cultura helénica. Para Grecia, Macedonia en todos sus componentes no existía y la población

---

<sup>264</sup>Sida. (Octubre 2003). *A conflict analysis in Macedonia*. Stockholm

era una fusión de serbios, búlgaros y griegos eslavizados. En éste debate Grecia acusa a Macedonia de tener ambiciones territoriales sobre Grecia y considera la política de Macedonia como una provocación. Para los griegos la percepción sobre Macedonia es la de las raíces del helenismo que data desde la apoca del Alejandro Magno y del legado de su padre Felipe que fue uno de los reyes más influyentes en la historia antigua de Grecia que conquisto gran parte del sur de la península y dio lugar a la expansión del helenismo por su hijo en Asia central. Mientras para Macedonia, a pesar que se reconocen los orígenes eslavos de su población, Alejandro Magno es una figura macedonia, parte de la historia del país y le han dedicado una de las estatuas más grandes en la capital. Lo cierto es que la relación que tiene Macedonia de hoy con la antigüedad se basa solo en evidencias geográficas, ya que las poblaciones eslavas emigraron en los Balcanes en el siglo 6.

Para el gobierno griego, Macedonia es una creación del Tito. Por otro lado los macedonios no relacionan sus orígenes ni con serbios, búlgaros o griegos sino que defienden la idea que tienen orígenes eslavos y sus propios costumbres e idioma. El idioma macedonio tiene similitudes con el búlgaro y para Bulgaria el macedonio es un dialecto del búlgaro. Durante su historia no ha existido una entidad histórica unificada de Macedonia y el país ha sido parte del primer Reino de los serbios en la región antes del siglo 13 y en el siglo 15 será parte del imperio otomano y después desde 1870 parte del Reino búlgaro que después de ser derrotada en II Guerra Balcánica en 1914, en el tratado de Bucarest mantendría solo 10% del territorio anteriormente ocupado de Macedonia, 50% sería anexado por Grecia y el resto con la creación del Reino de los serbios, croatas y eslovenos, parte de Macedonia era incluido en éste reino<sup>265</sup>. <sup>266</sup>

El conflicto con Grecia empezó después de que Macedonia declarase la independencia dónde miles de protestantes griegos en Europa, Australia, EE.UU. reivindicaban Macedonia como parte de Grecia. El embargo griego en Macedonia junto con el embargo de la NN.UU sobre Serbia tuvo efectos en la economía del país. Después de que Macedonia movió la estrella de Vergina de su bandera y los empresarios griegos en la parte fronteriza con Macedonia se quejasen sobre el clima económico entre los dos países, Grecia levanto el embargo en 1995. A partir de éste año los dos países con la

---

<sup>265</sup> Poulton, H. (2000). Who are the Macedonians? London: Hurst & Company.

<sup>266</sup> Véanse el anexo sobre los mapas étnicos en Balcanes.

iniciativa del primer ministro griego Costa Simitis estrecharon las relaciones comerciales y económicas y las empresas griegas se convirtieron en grandes inversores en Macedonia sobre todo en el sector financiero y energía.

En los años 2000 varias opciones sobre el nombre se negociaron entre Macedonia y Grecia por ejemplo “La República de Macedonia – Skopie” un nombre que se usaría solo en relación con Grecia y en la arena internacional se dieron diferentes versiones como “República de Macedonia” y para presentación del país en la organizaciones internacionales se recomendó en nombre de “República Makedonija”. Otro nombre que se recomendó era la “La alta Macedonia”. Todas estas versiones fueron rechazados por parte de Grecia que no querían aceptar el nombre de Macedonia en ninguna de las versiones propuestas. En 2008 por parte del negociador de las NN.UU, Matthew Nimetz se recomendaron otros nombres para poder tener el voto pro de Grecia en la aceptación de Macedonia en la OTAN. Estos nombres eran; República Democrática de Macedonia; República Constitucional de Macedona; República Independiente de Macedonia; República de Macedonia del Norte. Para empujar un acuerdo el secretario general de OTAN Jaap de Hoop Scheffer visito Grecia antes de la cumbre de la OTAN en Bucarest para buscar un acuerdo pero el gobierno griego resistió a todos las versiones sobre el nombre así como aceptar a Macedonia en la OTAN. La mitad de los países de las NN.UU reconocen a Macedonia como FYROM mientras muchos otros países reconocen e Macedonia con diferentes nombres habitualmente con Macedonia o República de Macedonia como es por ejemplo el caso de Canadá. A parte del nombre, Grecia rechaza cualquier intento de relacionar la identidad étnica del país con Macedonia y la denominación sobre el pueblo “macedonios” o el idioma “macedonio”.

Después de la declaración de independencia en 1991 el primer país que reconoció a Macedonia fue Bulgaria que utilizo el nombre de “República de Macedonia”. Para Bulgaria los macedonios son una extensión del pueblo búlgaro “primos cercanos” por la similitud en la lengua y los rasgos culturales y folclóricos de Macedonia. El siguiente país que reconoció a Macedonia, fue Turquía que lo reconoció simplemente con el nombre “Macedonia” y el mismo nombre utilizo Albania. El reconocimiento de Macedonia era parte de la geopolítica regional después de la caída del muro de Berlín, de los países vecinos según las balanzas diplomáticas y los interés basados en el índice étnico e histórico.

En la constitución del país en noviembre de 1991 para fomentar la entidad de Macedonia como un ente político histórico y cultural “suis generis”, el partido del índice nacionalista VMRO tuvo en consideración la Declaración de la República de Krusevo en 1903 y la lucha antifascista del pueblo macedonio en la II Guerra Mundial y entre tantos denunció la anexión por parte de Bulgaria y Grecia de gran parte del territorio de Macedonia. Para apoyar la campaña de la identidad de Macedonia en los años 1991-1993, numerosas mapas de “Gran Macedonia” usando la montaña de Olimpos en Grecia, como uno de los símbolos de Macedonia, empezaron a circular, lo que llevó en una relación tensa con Grecia que puso un embargo económico y político hacia Macedonia. La creación de la bandera de Macedonia en agosto de 1992, que era una copia de la antigua bandera en la antigüedad de la región de Macedonia, con la estrella de Vergina provocó aún más la tensión.

Dentro del seno de la UE, Grecia protestó en 1993, por el reconocimiento de Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, a Macedonia, cuestionando la uniformidad de PESC. La política de embargo de Grecia fue condenada por parte de la CE como una medida unilateral, mencionando la violación de los artículos 225.2, 224, 225 del Tratado de la CC,EE. La CE mediante el artículo 186 de la CC, EE, exigía el levantamiento del embargo. En respuesta Grecia preparó un documento de 65 páginas, presentando las observaciones y alegaciones en torno al embargo. La cuestión terminó en el Tribunal de Justicia de la UE, que dio la razón a Grecia, que entre tanto argumentaba que Grecia no había violado la capacidad de la CE en materia de comercio en relación con terceros países.

Otra decisión de *La corte Internacional de Justicia*<sup>267</sup> en 2011 era muy importante para entender la legalidad del conflicto y el acuerdo de 1995. Según este Tribunal, el bloqueo de Grecia en 2008 a Macedonia para entrar en la OTAN en la cumbre de Bucarest era injustificable y sobrepasaba el derecho de Grecia de imponerse en el camino de Macedonia hacia OTAN. La base de la demanda de Macedonia fue el artículo 5 del acuerdo de 1995 con Grecia que dio lugar al levantamiento del embargo. Por otro lado la corte no entraba en su juicio en el conflicto sobre el nombre. Esta decisión de forma

---

<sup>267</sup> CJ 2011: 48

indirecta “pulverizaba” los argumentos de Grecia sobre pretensiones territoriales de Macedonia hacia sus vecinos que era parte sustancial del conflicto sobre el nombre. Para Macedonia esta decisión era un alivio para seguir mantener una postura firme sobre las pretensiones de Grecia.

Desde 2006, con la llegada en la escena política y en el poder de Nicola Gruevski del Partido VMRO-DPMNE, las negociaciones con Grecia sobre el nombre han sido difíciles debido a que Gruevski era reconocido como nacionalista y defensor de los derechos de Macedonia sobre su nombre. Esta política se reflejó en una inversión importante en diplomacia pública en implementar acciones que reivindicaban las raíces históricas de Macedonia en la región. Fruto de esto, era la reivindicación del Alejandro Magno como una figura con lazos históricos con la Macedonia de hoy. Su gigantesca estatua en centro de Skopie y el nombramiento del aeropuerto internacional de Skopie en 2006 como Alejandro Magno reflejaban su postura nacionalista en el conflicto<sup>268</sup>. La figura de Alejandro Magno en Macedonia ha sido desarrollada desde 1991 y más activamente desde 2001. Durante la época del Tito en Yugoslavia la figura de Alejandro Magno no se había utilizado en la historiografía macedonia. Esta figura ha sido una creación del nacionalismo macedonio desde 1991. En 2007 el VMRO-DPMNE en el poder dio un giro muy nacionalista en su diplomacia pública. La autopista más grande del país pasó a llamarse “Alejandro el Macedonio” y la autopista que unía Macedonia con Grecia se pasó llamarse Felipe II en relación al padre del Alejandro Magno. En respuesta el gobierno macedonio perdió más de 50 millones de euros que el gobierno griego había destinado en la financiación del “Corredor Balcánico” que pasaba por Macedonia.

El gobierno Macedonio emprendo un plan diseñando la capital Skopie, con estatuas de héroes de antigüedad entre muchos los padres de Alejandro Magno, Felipe y Olimpia.

---

<sup>268</sup> Según señalaba en 2013 Morten Dehli Andreassen en un trabajo para la Universidad de Bergen para reivindicar las raíces históricas de Macedonia y fortalecer el nacionalismo, varios carteles expandidas por la capital Skopie hacen referencia de esta forma sobre grandes personas de origen macedonio. “*Fillip era Macedonios, Aleksander Magno era Macedonio, San Cyril y Methodius eran Macedonios, San Climent y Ohridski eran Macedonios, Tsar Samuel era Macedonio, Rey Marko era Macedonio, Karpos era Macedonio, Gemitiite eran Macedonio, Gorče Delcev era Macedonio, La señora Gruev era Macedonio, Nikola Karev era Macedonio Krste P. Misirkov era Macedonio, M.A. Tčento era Macedonio. Sea orgullosa de tu historia y de sus ancestros. Sea orgulloso que tú eres macedonio*” Muchos de estos héroes son reclamados también por parte de Grecia, Bulgaria y Serbia. A pesar de que Madre Teresa de Calcuta era albanesa nacida en Macedonia no era incluida en esta lista.

Solo en el Ministerio de Exteriores se pusieron más de 30 estatuas en su fachada. Más de 208 millones de euros eran usados en estas estatuas y la suma total de las obras de “arte” para reivindicar la historia de Macedonia alcanzaba a más de 560 millones de euros, en un país donde la tasa de desempleo era más de 30% y 30 % de la población vivía en extrema pobreza<sup>269</sup>. Mientras tanto para la comunidad albanesa había escasa inversión pública en el noreste del país dónde vivía esta comunidad. El desempleo en estas zonas alcanzaba más de 40%. Según los representantes políticos albaneses todas las inversiones públicas y también las privadas se canalizaban en las zonas donde residían los macedonios que eran el 60% de la población. La inversión en “decoración” de Skopie con casi el 5 % del PIB del país, cuando las necesidades de Macedonia siendo uno de los países más pobres de Europa, eran muy amplias, alteraba la convivencia étnica.

Éste proyecto de decoración se llamó “Skopie 2014” y se anunció en 2010 con una asignación de 80 millones de euros pero que al final alcanzo más de 560 millones de euros. Al principio el gobierno de Macedonia intento “colocar” parte de la financiación de los proyectos de construcción de edificios y monumentos con los fondos IPA I. La CE rechazo la financiación de estas obras porque no cumplían con ninguna de las líneas generales de la IPA. Por otro lado no cumplían las normas de la contratación pública de la UE. Según el Tribunal de cuentas de la UE en un informe especial en 2016, en estas obras hubo faltas graves en la transparencia, litación, auditoria, y hasta eran sujetos de una investigación con carácter penal<sup>270</sup>. Solo la estatua de Alejandro Magno, una estructura de bronce de 25 metros de altura en centro de Skopie, había costado más 10.5 millones de euros.<sup>271</sup>

Para Brunnbauer (2004), el nacionalismo busca héroes, mitos, orígenes espaciales, edad de oro, derrotas y resurgimientos. En el caso de Macedonia y la campaña pública emprendida en función de estas raíces reflejan esta idea y desde la independencia en 1991 y de forma más contundente desde 2006, Macedonia ha dado un giro muy

<sup>269</sup> Informe Económico del Banco Mundial para Suréste de Europa. Junio 2013.

<sup>270</sup> Informe Especial del Tribunal de Cuentas en 2016 para los BO, pp. 34.

<sup>271</sup> La red de investigación BIRN, parte de los esfuerzos de la sociedad civil en BO, que se dedica principalmente en la lucha contra la corrupción y crimen organizado, tráfico de influencia etc, había denunciado las obras en la construcción de monumentos como una trama corruptiva de las más grandes en Macedonia desde 1991. En éste artículo investigativo de BIRN se hace una buena explicación de éste caso. <http://www.balkaninsight.com/en/article/true-cost-of-skopje-2014-revealed>

nacionalista en la creación de raíces históricas y de identidad nacional de Macedonia. En 2008 cuando en Macedonia gobernaba el VMRO-DPMNE, había campañas públicas que invitaban a la gente de no ir de vacaciones a Grecia debido a que era un obstáculo en la integración del país en la OTAN y la UE. Todos estos hechos provocaron el rechazo del gobierno griego a la solicitud del país de ser miembro de la OTAN en la cumbre de Bucarest. Éste auge de nacionalismo emprendido por el VMRO, no era la mejor forma de tratar los desafíos de Macedonia para ser miembro de la OTAN y UE.

A pesar que Grecia en el “*Interim Agreement*” de 1995 en el artículo 11, dejaba la vía abierta a Macedonia para ser miembro en las organizaciones dónde Grecia era miembro, el gobierno griego siguió con el bloqueo en la UE y OTAN. Como parte del acuerdo, Macedonia incluyó en su constitución un artículo que hacía referencia a que el país no tendría ninguna pretensión territorial con los vecinos. Si en el caso de OTAN Grecia había mencionado más el nombre de Macedonia para bloquearle la entrada en la *Alianza Atlántica*, en la solicitud de adhesión del país en la UE, Grecia había usado los criterios de Copenhague y la funcionalidad del estado multiétnico. En el 1995 cuando las NN.UU estaban negociando una salida del embargo griego en 1993, con las resoluciones 817 y 845 se usaba el nombre de FYR (ex República de Yugoslavia) que Macedonia rechazaba.<sup>272</sup> Después del acuerdo de 1995 con Grecia, se añadió la M, FYROM

La UE en éste conflicto se ha posicionado indirectamente en favor de Grecia. Durante sus informes anuales del progreso, la UE ha mencionado la cuestión del nombre invitado a las partes de encontrar una solución. Éste silencio institucional de la UE se hace en función de guardar una cierta posición común sobre el conflicto y por otro lado no es en la naturaleza de la UE, de posicionarse en favor de un tercer país cuando parte del “litigio” es un país miembro. Grecia en 2005 voto en favor de Macedonia en su solicitud de ser país candidato, y a partir de allí Macedonia ha sido bloqueada en la abertura de las negociaciones de adhesión con la UE. Éste bloqueo no ha impedido a Macedonia de ser destinatario de la asistencia financiera de la UE con la IPA I y II.

---

<sup>272</sup> Texto del acuerdo entre Macedonia y Grecia que daba lugar al nombre FYROM:

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK\\_950913\\_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic%20and%20the%20FYROM.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK_950913_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic%20and%20the%20FYROM.pdf)

Macedonia fue el único país junto Croacia de participar en los 5 componentes de la asistencia financiera desde 2005.

Macedonia mantenía una relación tensa con sus vecinos que tenía como “preámbulo” las raíces históricas y la complejidad étnica. Son varios factores que hacen difícil una solución sobre el nombre. En primer lugar Macedonia no posee la capacidad de negociación contra Grecia. Su posición geográfica, su problemas internos con la comunidad albanesa, una política nacionalista del partido que gobernaba el país desde 2006, el VMRO-DPMNE, son las causas principales de su capacidad de negociación. A nivel regional el país mantiene diferentes frentes de presión. En el caso de Grecia la cuestión de nombre es solo la cima de *iceberg*, con Bulgaria, la condición que reconozca los lazos históricos, folclóricos y culturales búlgaras de Macedonia ha sido rechazada. En el caso de Serbia, desde cuando Macedonia reconoció la declaración de independencia con Kosovo, Serbia ha cuestionado las relaciones con Macedonia. Con Kosovo, Macedonia esta “forzada” en tener una clima de dialogo por diferentes peligros provenientes de allí, que pueden alterar las balanzas étnicas y la continuidad del estado multiétnico de Macedonia. Más allá, Albania mantiene una relación “cordial” con Macedonia y en centro de las relaciones entre los dos países esta la comunidad albanesa en Macedonia y sus derechos. Casi todos los países mencionados, plantean dudas no oficiales sobre la continuidad del país. Macedonia no tiene capacidades de enfrentar la magnitud de presión proveniente de sus vecinos. El apoyo de los EE.UU. y la UE ha sido el factor que ha dado continuidad al país.

### 3.7.2 VMRO-DPMNE<sup>273</sup> la inspiración del nacionalismo en Macedonia

La estabilidad de Macedonia y sus expectativas de integración en la UE y OTAN están muy relaciones con el papel del partido más nacionalista en Macedonia que ha gobernado el país por más tiempo desde 1991. Su programa se basaba en la creación de una entidad nacional de Macedonia. Sus raíces datan desde el periodo otomano en la organización VMRO, creada a finales del siglo 19, en la oposición contra los otomanos. A pesar de que no hay una conexión directa el partido VMRO DPMNE ha sido

---

<sup>273</sup> Siglas en Macedonio, Organización Revolucionaria Interna de Macedonia- Partido Democrático para la Unidad Nacional.



inspirado en éste movimiento nacional en su ideología política, y no podría de ser otra manera en una situación cuando Macedonia buscaba fortalecer la identidad nacional. Éste partido pertenece a una derecha muy conservadora y es parte de la red de los partidos populares de Europa. Desde su llegada en poder en 2006, ha reactivado los sectores más nacionalistas en Macedonia y la percepción ciudadana entre los sectores más nacionalistas ha sido “*Quien no vota VMRO-DPMNE no es macedonio*”. Bajo el liderazgo de Nicola Gruevski éste partido emprendió una línea muy conservadora de negociación con Grecia sobre la cuestión del nombre y no ha sido en favor de una Macedonia multiétnica.

Éste partido vino por primera vez en poder en 1998 apoyado por los partidos políticos albaneses, de hecho siempre ha estado en coalición con estos partidos. VMRO-DPMNE, a pesar de ser un partido muy nacionalista ha estado en coalición durante más de 10 años con el partido de Ali Ahmeti quien era el líder del movimiento armado en 2001, de la población albanesa. La coalición entre los dos lados muy opuestos de la realidad política y nacionalista de Macedonia, hay que analizarla como un hecho positivo en Macedonia y revela la importancia que la comunidad albanesa tiene en la estabilidad del país. A diferencia de otros escenarios de las sociedades multiétnicas como en BiH y Kosovo el caso de Macedonia ha sido caracterizado por el dialogo político. Los partidos políticos albaneses en su línea oficial defienden la entidad nacional de Macedonia y su integración en la UE y OTAN, y esto ha dado estabilidad al país.

VMRO volvió otra vez en poder en 2006 y estuvo gobernando por más de 10 años. Una de las razones de los resultados electorales muy buenos que el VMRO tuvo en 2006 y 2008 fue la plataforma nacionalista que implementaron en Macedonia. Los social demócratas con una línea más multiétnica y progresista, sufrieron una derrota electoral con casi 50 % desde 43 escaños en 2002 hasta 18 escaños en 2008, casi lo mismo que tenían los partidos políticos albaneses en el parlamento. Mientras en las elecciones municipales de 2009, ganaron solo 7 de 85 municipios.

En su programa electoral VMRO, ha representado su nacionalismo basado en una fraternidad eslava. Éste hecho contradice las pretensiones de Macedonia sobre algunas figuras históricas como Alejandro Magno, ya que los eslavos llegaron en los Balcanes

en el siglo 6. Otro slogan electoral usado por éste partido ha sido “Nosotros Primeros” ha provocado a la población albanesa, que han exigido siempre de no ser tratados como ciudadanos de segundas<sup>274</sup>. Uno de los focos de debate en éste aspecto han sido los derechos culturales y la educación en albanes. La educación en Macedonia se hacía en dos currículos, una para los albaneses y otro para los macedonios que explicaban de diferente manera hasta la historia del país. Para el VMRO DPMNE había una política de “dos escuelas bajo el mismo techo”. La percepción de los ciudadanos en Macedonia era muy ligada a éste partido y quienes no apoyaban el VMRO no eran bien recibidos en los puestos de trabajo o eran estigmatizados como no nacionalistas.

La ofensiva nacionalista del VMRO DPMNE, con el proyecto de Gruevski, desde 2006 ha tenido como efecto la “congelación” de las negociaciones con Grecia y un retroceso de la calidad democrática de Macedonia. Desde 2014 una serie de escándalos relacionados con escuchas secretas hacia la oposición y a diferentes sectores de la sociedad civil habían acompañado su gestión en el gobierno. Estos casos fueron denunciados por la CE como hechos que perjudicaban el camino del país hacia la UE. También los EE.UU., habían criticado el retroceso en la calidad democrática y la gestión del Gruevski.

La situación llegó a una crisis institucional en Macedonia, dónde el partido de la oposición, los socialdemócratas de LSDM boicotearon el parlamento y presionaban para una salida democrática de la situación. La salida, fue el acuerdo de Przino que adelanto las elecciones parlamentarias en diciembre de 2016. Los socialdemócratas en Macedonia dirigidos por Zoran Zaev desde 2013 se inclinan para una Macedonia con más derechos para las etnias y una postura más dialogante y cesiones en el tema del nombre. Para los nacionalistas de VMRO, éste partido está visto como “traidora” por su relación con los partidos albaneses, de hecho en las elecciones de 2016 éste partido entro en elecciones con candidatos albaneses, y por otro lado porque tiene una línea más europeísta y negociadora con Grecia. La clase política de Macedonia tiene como protagonista el VMRO-DPMNE, LSDM y dos partidos que representan la población albanesa, la Unión Demócrata para la Integración de Ali Ahmeti y el Partido Demócrata

---

<sup>274</sup> Uno de los hechos más anecdóticos de la convivencia étnica de Macedonia ocurría en la ciudad de Struga con una población de 50% albaneses y 50% macedonios. Los alumnos albaneses iban en la escuela por la tarde mientras los macedonios por la mañana. Las clases se desarrollaban en el mismo edificio.

albanes. Para formar gobierno en Macedonia ha sido siempre necesario la coalición con uno de los partidos albaneses en Macedonia. Las elecciones de 2016 dejaron casi en par el resultado entre los dos primeros partidos macedonios. Los partidos albaneses entraron en negociación para formar gobierno solo con la condición que el idioma albanes fuese oficial en todo el territorio.

En el mes de febrero de 2017 los partidos albaneses que tenían alrededor de 17 escaños agrupados en la plataforma *Besa*<sup>275</sup>, firmaron un acuerdo con los socialdemócratas de Zaev, que era el segundo partido más votado. El acuerdo dejaba la vía abierta para la creación del gobierno, y Zaev que fue el encargado de crear gobierno presentó su gobierno ante el presidente del país. En el mismo momento el VMRO-DPMNE organizaba protestas en contra del acuerdo, alegando el peligro de la fragmentación de Macedonia y la intervención del gobierno albanes en el asunto. En el mes de marzo el presidente Gjorge Ivanov rechazó el gobierno de Zaev, con el argumento que era en contra de la estabilidad de Macedonia. De inmediato fue la presión de la UE con la comisaria de PESC Mogherini, que llamaba a las partes y sobre todo al presidente de aceptar el acuerdo de gobierno entre socialdemócratas de Zaev y la plataforma *Besa*. De la misma línea fue también el *Departamento de Estado*, con su embajador en Macedonia, mientras tanto el embajador de Bulgaria en la OTAN Bojko Neov, declaraba que tarde o temprano, Macedonia se fragmentaría, debido a que modelo multiétnico no era sostenible<sup>276</sup>. En medio de la crisis política en Macedonia, la tensión étnica se veía alterada, ya que en la protestas contra el acuerdo de Zaev con los partidos albaneses, se hacían llamamientos para la “quema de los albaneses en cámaras de gas”. El 7 marzo en 2017, que es el día del alfabeto albanes, en la ciudad de Manastir en Macedonia, poblada por mayoría albanesa, hubo un intento de quemar el edificio donde tuvo lugar el primer congreso para la unificación del idioma albanés en 1908.

Durante los primeros días del marzo del mismo periodo, Rusia exigió a la UE y la OTAN, de no presionar al presidente Ivanov en aceptar el acuerdo de gobierno, porque

---

<sup>275</sup> En la tradición albanesa así como la cultura *Besa*, ha sido casi una institución con valores jurídicos en la Albania gobernada por las familias feudales durante el “renacimiento”. El “canun” de Lek Dukagjini un príncipe medieval católico en el norte de Albania, *Besa* ha sido una “institución” de buena fe, palabra, juramento etc. Hoy en día sigue siendo un principio importante en la cultura albanesa. “*Besa*” puede tener diferentes significados, como, juramento, dar la palabra, creer en algo etc.

<sup>276</sup> Noticia en el portal de información Balkanweb el 9 de marzo de 2017.

<http://www.balkanweb.com/site/ambasadori-i-bullgarise-ne-nato-leshon-bomben-maqedonia-do-ndahet-qete-ose-me-dhune/>

era un intento de la creación de “Gran Albania<sup>277</sup>”. Después de Montenegro, Macedonia era el segundo país dónde la política exterior de Rusia quiso involucrarse para extender su control en los BO<sup>278</sup>. Para VMRO-DPMNE, el apoyo de Rusia en rechazo del acuerdo de gobierno era un movimiento político que encajaba con su plataforma nacionalista y ponía en evidencia el intento de crear una nueva situación de inestabilidad en Macedonia. A pesar que la “invitación” de VMRO-DPMNE a Rusia para presionar a UE de estar fuera del asunto, esto era un gran error a pesar de su perfil nacionalista. UE había sido durante más de 20 años desde 1995, uno de los garantes más importantes de la estabilidad y funcionalidad de Macedonia, y la UE ofrecía más garantías que Rusia en la estabilidad y continuidad de Macedonia, sin añadir los efectos estructurales de las ayudas de la UE y su presencia en la economía del país.

### 3.8 Conclusión

Durante los años 90, la UE no tenía los mecanismos necesarios y tampoco la experiencia en gestionar conflictos de un índice regional. La creación de la PESC en Maastricht coincidió con el pleno auge de las guerras en la ex Yugoslavia y aunque hubo intentos de negociar entre las partes y llegar los acuerdos de paz, el conflicto demostró que solo el uso de la fuerza podría obligar a las partes en llegar a un acuerdo como ocurrió después de los bombardeos de la OTAN con la iniciativa de la administración Clinton. A partir de los años 2000, la UE vio que era su momento para “aterrizar” en la región como un factor de estabilidad mediante el lanzamiento del proceso de AEA que plantearía una posible adhesión de éstos países en la UE.

La personalidad jurídica de la UE y la “sumisión” a las resoluciones de las NN.UU ponen en la evidencia que la UE no tiene la capacidad jurídica de intervenir en los conflictos y tampoco dentro del PESC la UE pudo ejercer la presión necesaria, menos en Kosovo y Macedonia más, en conseguir acuerdos de paz. A pesar de esto con la misión EULEX en Kosovo la UE contribuyo en la gestión del país a UNMIK. La fase posteriori en los Balcanes fue el terreno apropiado para la UE, que entro con una idea

---

<sup>277</sup> Veanse el capítulo 9.

<sup>278</sup> Noticia en el periodico la Vanguardia el día 10 de marzo 2017.

<http://www.lavanguardia.com/internacional/20170310/42722305655/ue-alerta-influencia-rusia-balcanes.html>

clara sobre la importancia que tenía los BO en la estabilidad de Europa. Quedaba claro que la UE no podría tolerar más escenarios parecidos dentro de su zona vital como eran BO. La implementación de un nuevo marco de cooperación regional y el liderazgo de éste proceso era un compromiso necesario de la UE en función no solo de sus expectativas de convertirse en un actor muy importante de paz en Europa sino de retomar el liderazgo en la estabilidad estructural en los BO.

Los escenarios de conflictos en Balcanes las intervenciones militares en Libia, la gestión de la crisis en Ucrania, la guerra en Siria han puesto en evidencia que aun la PESC carece de consenso, con lo cual la UE no posee la cohesión política dentro de sus miembros en enfrentar los desafíos de seguridad, pero en materia civil y construcción de estados como es el caso de Kosovo, posee un potencial enorme que ninguna otra organización internacional posee. En el caso de BO el modelo comunitario es transcendental para el funcionamiento del estado de derecho, la defensa de los derechos humanos y cooperación regional, y la experiencia en el sureste de Europa ha demostrado que cuando se fusionan la integración europea y la perspectiva para ser miembro de la UE los procesos de paz tienen la capacidad de convertirse en proyectos políticos y de cooperación regional como ocurre en BO. A pesar de éste éxito, la UE tiene capacidades limitadas en otros escenarios porque, para que la UE se convierte en un elemento estructural de estabilidad y cooperación el “sujeto” tiene *que aceptar* los valores y tener desafíos comunes como es BO.

La sociedad multiétnica en los BO ha dejado atrás los conflictos de los años 90 y principio de los años 2000. Excepto BiH, la convivencia étnica va a mano con una participación política capaz de promover la funcionalidad de los gobiernos y permitir estos mismos en ejercer su función en todo el territorio. El norte de Kosovo es una zona inestable dónde la minoría serbia inspirada en una política “nacionalista” de Serbia ha utilizado éste grupo en contra de los intereses de Kosovo para consolidar el proceso de la independencia. La mediación de la UE entre los dos países como parte de la integración de Serbia han podido canalizar los problemas de esta comunidad hacia un marco de dialogo, resultado de los acuerdos entre Serbia y Kosovo. La creación de las asociaciones serbias en Kosovo sobrepasa el marco constitucional de Kosovo, reconociendo la “predominancia” de la etnia serbia en aquellas regiones que son la mayoría.

En Macedonia a pesar de que la población albanesa es un elemento muy importante en la continuidad y la funcionalidad del país, el acuerdo de Ohrid que fue negociado y firmado bajo el liderazgo de la UE aún no se ha implementado por completo. La clase política albanesa en Macedonia tiene una importancia vital en la estabilidad del país y participa activamente en todos los niveles de gobernanza. La plena integración de esta población en todos los niveles de gobernanza y la implementación de los acuerdos de Ohrid, acompañado de una política menos nacionalista de VMRO-DPMNE es una de las mayores garantías de la estabilidad en Macedonia.

Con la negociación de los capítulos de adhesión la UE puede hacer los arreglos correspondientes en la consolidación de los derechos de las minorías y de influir en la voluntad política para poder garantizar la multiétnicidad. La integración europea de estos países ha llevado consigo un cambio real en la convivencia étnica y ha hecho éste proceso más sostenible no solo desde el punto de vista legal e institucional sino también social. Con la posible adhesión en la UE, que puede conllevar más descentralización basado en los estándares comunitarios, éste proceso se puede consolidar aún más. A pesar de la perspectiva europea de estos países hay un cambio social desde los años 2000 que ha favorecido el entendimiento mutuo entre las etnias y que se basa principalmente en los problemas sociales que estos grupos étnicos enfrentan y no en los conflictos entre ellos que era la primer preocupación a final de los años 90 y principio de los años 2000.

La situación actual en Bosnia es de un estado inacabado y muy descentralizado que bloquean cualquier intento de consolidar en el funcionamiento de la federación. La desconfianza entre todas las entidades constituyentes, provoca un clima de rechazo a los acuerdos políticos. Las instituciones representativas ejercen esta función en base étnica más que estatal. Esta situación ha bloqueado el proceso de integración europea. En cuanto a los derechos civiles el país no es capaz de promocionar garantías constitucionales y el caso Sejdic - Finci, pone en evidencia esta realidad.

## **IV: La cooperación regional y los desafíos de la seguridad en BO: Los pilares de la integración europea**

### **4.1 Introducción**

La cooperación regional es uno de los elementos más importantes del proceso de integración en la UE, que fortalece los lazos entre los estados basado en aumento de

relaciones diplomáticas, económicas, sociales y de seguridad en esta región<sup>279</sup>. En esta situación la política de la UE requiere mediante el impacto de ampliación no solo un acercamiento a los parámetros comunitarios en todos los aspectos de la integración sino también que estos valores se reflejan en el ámbito regional<sup>280,281,282,283</sup>.

Los informes que la CE presenta anualmente suelen evidenciar como prioridad la cooperación como un elemento muy importante capaz de ejercer sus efectos en otras políticas sectoriales, con lo cual la cooperación regional y la política de ampliación son relacionadas de forma viceversa según las prioridades de los dos bloques, BO y la UE. El concepto y el auge del regionalismo en sí, han traído siempre la atención de varios académicos y por cooperación regional se suele entender una construcción social<sup>284</sup> expresada en prácticas políticas dónde participan de forma continua varias instituciones. Esta forma de regionalismo tiene una influencia muy importante del “*Realismo*” y del “*Neorrealismo*” que pasa desde la balanza de poder y se desarrolla más allá con la cooperación económica que fortalecen las relaciones entre los países. Por otra parte las teorías de cooperación regional por lo menos en el caso de los Balcanes tienen un componente “liberal” basado en “*Democracia, Interdependencia e Instituciones fuertes*” que en una manera u otro son parte de la cooperación regional en los BO, mediante la política de condicionalidad de la UE.

A raíz de un estudio Aldecoa, Cornago (1998), sobre el nuevo regionalismo podemos decir que la cooperación en los BO está en una fase transitoria dejando atrás el modelo antiguo basado principalmente en dos elementos comunes que eran el comunismo y la afinidad eslava de los países de la región hacía, una nuevo modelo más abierto e integrador impulsado por los valores de la UE<sup>285</sup> y la alianza euro-atlántica. A pesar de

<sup>279</sup> Estrategia de la ampliación de la UE en 2015. COM final 611, 2015, pp. 11.

<sup>280</sup> Informe de la UE sobre Albania subrayando la importancia de la cooperación regional : Comisión Europea 2012 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2012/package/al\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2012/package/al_rapport_2012_en.pdf)

<sup>281</sup> Informe de la UE sobre BiH subrayando la cooperación regional [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2012/package/ba\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2012/package/ba_rapport_2012_en.pdf)

<sup>282</sup> Recomendaciones de la CE sobre Serbia en materia de cooperación regional [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2013/package/brochures/serbia\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2013/package/brochures/serbia_2013.pdf)

<sup>283</sup> En la Cooperación Regional de Macedonia la CE ha prestado mucha atención en el informe de 2013 dedicando casi la mitad del informe solo a política.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2013/com\(2013\)205\\_spring\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2013/com(2013)205_spring_report_2013_en.pdf)

<sup>284</sup> Paul. V. (2012) *Teoría de Relaciones Internacionales y la transformación regional*/ Cambridge University Press., pp. 20-26.

<sup>285</sup> Aldecoa. F. y Noe. C. (1998) *El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial* / Revista española de derecho internacional. Vol L,T.I, Madrid., pp. 68.



éste cambio la cooperación en BO sigue “perjudicado” por los conflictos de los años 90 y se encuentra en una fase de transición, sin disfrutar de todas las capacidades que la región tiene.

En BO esta cooperación va más allá teniendo en cuenta que los mismos países son aspirantes a ser miembros de la UE y a raíz de esta estrategia común, esta cooperación tiene dos enfoques. Primer lugar los desafíos que enfrentan son comunes relacionados con el desarrollo económico, lucha contra crimen organizado, fortalecimiento de estado de derecho, seguridad regional y en segundo lugar la política europea está basada no solo en una relación bilateral entre la UE y los BO, sino la adaptación del modelo europeo en BO, incluso este término hace referencia a una región que comparte desafíos y una visión común sobre el futuro.

La tipología de la relación entre la UE y BO ha sido desde los años 2000 basada en una perspectiva regional, que es también un indicador muy importante en la integración europea. En éste proceso la UE transmitió sus propios valores que se basan en la democracia, derechos humanos que a juicio de Smith (2004), a través de la incentivación de la política regional es la mejor forma para fomentar la paz, estabilidad política, desarrollo económico, fortalecimiento democrático, derechos humanos y adicionalmente éste proceso refleja los valores de la UE en el desarrollo de la comunidad de paz (Sjursen y Smith 2004).

## 4.2 Panorama general de la cooperación

La política de la UE se basó en elementos de seguridad en sus comienzos a partir del año 1999, y en el 2005 hay un cambio basado en la necesidad de rehacer los pactos de estabilidad hacia una cooperación regional que pasaba desde la seguridad hacia un enfoque político, social y económico, que coincidían también con los acuerdos de AEA. Éste cambio se reflejaba también por la CE en sus informes sobre los BO (Comisión Europea 2006)

*“La UE es una ayuda fundamental para los BO para crear una panorama dónde los conflictos militares sean excluidos en la región para expandir la paz, estabilidad, la prosperidad y la libertad establecido en los últimos 50 años en la UE y sus miembros”.*

El primer motivo de esta política de regionalismo presta interés al fortalecimiento de la seguridad que según Anastasakis (2002), funciona dentro de un interés pan-europeo que se base en tres pilares fundamentales de la actuación de la UE, que son la política de vecindad, la ampliación y las relaciones estratégicas con Rusia. En la terminología de la UE la cooperación regional es definida como el esfuerzo de los países vecinos en trabajar juntos en las cuestiones de interés común. Esta cooperación incluye dos secciones; cooperación regional se refiriéndose a la superación de las barreras políticas en los flujos comerciales, personas y capitales, y por otra parte la cooperación regional ayuda a reducir otras barreras que pueden facilitar la interdependencia económica y la gestión conjunta de recursos, las barreras logísticas como transporte comunicación, energía etc.<sup>286</sup> La incentivación del regionalismo ayuda a la UE en promover su modelo, reducir sus costos y obtener mayor beneficio tratando con los países de forma más fácil yendo desde multilateralismo hacia bilateralismo expansivo y regional apoyado también en los instrumentos financieros que ayudan en éste proceso<sup>287</sup>.

Aunque ha sido la región dónde más éxito ha tenido el regionalismo promocionado por la UE a juicio de Anastasakis y Bojcic–Dzelilovic (2002), hay un problema de adaptación con esta filosofía comunitaria de integración. La aceptación del marco y la implementación del regionalismo entre los mismos países para aumentar la cooperación se interpreta como una acción complementaria sin tener en cuenta que esta cooperación necesita la implementación de los elementos “*spillover*” dentro de los mismos países, y esto se refleja también en la gama de cooperación que suele estar mayoritariamente a niveles comerciales.

En otras palabras la cooperación regional tiene que ser vista como una realidad y oportunidad, para ayudar en el proceso de integración europea sobre todo a partir de las negociaciones de los capítulos de adhesión dónde el carácter técnico para sobrellevar los retos de la adhesión es muy exigente. La cooperación regional pierde eficacia si no se

---

<sup>286</sup> Comisión Europea 1995 (515 Final 95), pp. 2

<sup>287</sup> Programa CARD, Phare, Tacis,

sostiene en una relación e institucionalización de las políticas sectoriales. Teniendo en cuenta estos factores la integración regional tiene que ser vista no como un requisito sino como una oportunidad conjunta en el alcance de integración europea. Por esta razón en la reunión del Sarajevo en marzo de 2017, de los primeros ministros de 6 países de BO más la UE, el comisario de la ampliación de la UE Johannes Hahn, recomendaba la creación de un espacio común de capitales y trabajadores, en general una “mini UE balcánica” que podría acelerar el proceso de adhesión de estos países.

A nivel regional todos los países tienen unos niveles macro y microeconómicos parecidos y se sitúan casi en el mismo nivel en cuando al índice de desarrollo humano, índice de corrupción<sup>288</sup>, democracia, derechos humanos<sup>289</sup>, seguridad<sup>290</sup> y los mismos BO se sitúan a nivel regional, como la parte menos desarrollada si se compara con los niveles de la UE. Aun así, es la región más ligada a la UE después del Espacio Económico Europeo, (Islandia, Noruega, Lihtenshtain). Estos son los aspectos estructurales de la problemática que enfrenten en el proceso de integración mientras de forma coyuntural las relaciones entre los mismos países son volátiles, pero se desarrollan dentro de éste nuevo marco regional. Los BO gozan de todos los elementos necesarios para convertir la cooperación regional en un instrumento útil, en el proceso de integración. Elementos externos que influyen en éste proceso son la *Política de Ampliación*, *Los acuerdos de libre Comercio (CEFTA)* *El Consejo de Cooperación Regional. (RCC)*, con lo cual se puede decir que existe el marco necesario para aumentar y profundizar la gama de cooperación.

#### 4.2.1 El Impacto de CEFTA<sup>291</sup> en la cooperación regional

Originalmente CEFTA fue un acuerdo que la UE introdujo en centro de Europa en diciembre de 1991<sup>292</sup> para fomentar las relaciones comerciales entre Polonia, Hungría,

<sup>288</sup> Según la puntuación de Amnistía Internacional Albania en 2014 era el país más corrupto posicionado en num116 y Croacia menos corrupto 57. [http://www.transparenci.org/countri#HRV\\_DataResearch](http://www.transparenci.org/countri#HRV_DataResearch)

<sup>289</sup> Freedom House califica estos países como parcialmente democráticas con un valor 3 donde el 1 es muy democrático y 7 nada democrático <http://www.freedomhouse.org/regions/europe#.U11NjDsQZTK>

<sup>290</sup> “Global Peace Index” utiliza 22 indicadores en la valoración de la estabilidad de los países y sitúa los BO, excepto Macedonia como región segura por debajo de valoración seguridad Alta. [http://www.visionofhumanity.org/pdf/gpi/2013\\_Global\\_Peace\\_Index\\_Report.pdf](http://www.visionofhumanity.org/pdf/gpi/2013_Global_Peace_Index_Report.pdf)

<sup>291</sup> CEFTA “Center Europe Free Trade Agreement” por sus iniciales en inglés es el acuerdo de libre comercio que engloba todos los países de los BO y Moldavia.

<sup>292</sup> Acuerdo de Libre Comercio entre República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría

República Checa y Eslovaquia mediante el libre comercio, pero con la ampliación de la UE en 2004 con estos países el acuerdo se “reutilizó” en BO para fortalecer la cooperación regional. Los países de los BO firmaron el acuerdo en 19 de diciembre 2006 en Bucarest que entro en vigor en 2007<sup>293</sup>. La meta de éste acuerdo era de aumentar los intercambios comerciales en la región, los niveles socio-económicos y servirle a la política de integración. Éste acuerdo comercial incluía medidas en la eliminación de barreras tarifarias, introducción de estándares sanitarios y fitosanitarios, cooperación entre las aduanas para facilitar las barreras administrativas y aumentar la cooperación económica y las exportaciones hacia la UE<sup>294</sup>.

CEFTA reemplazo los 32 acuerdos de libre comercio bilateral que había en la región con la intención de eliminar las barreras que existían antes en el comercio sabiendo que con el enredo comercial habría más oportunidades en fomentar buenas políticas regionales y aumentar la cooperación. Desde el 2007 cuando CEFTA entro en vigor hay un aumento de los flujos comerciales, duplicando sus niveles de intercambio entre 2004-2007. En 2015- 2016 el flujo comercial de importación y exportación *Intra-CEFTA* era de 4,25 mil millones de euros y 4,15 mil millones con un aumento ligero comparándolo con el periodo 2013-2014.

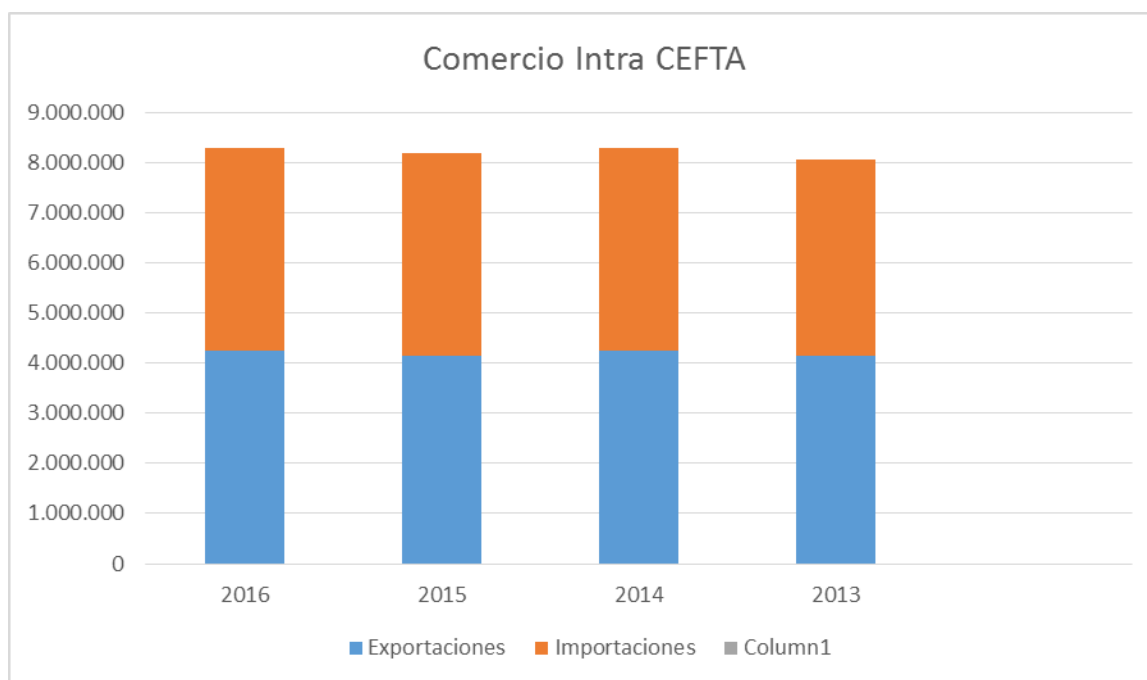
**Grafico 3: Flujo Comercial CEFTA 2013-2016. Mil Millones de Euros**

---

<sup>293</sup> Texto del acuerdo de libre comercio:

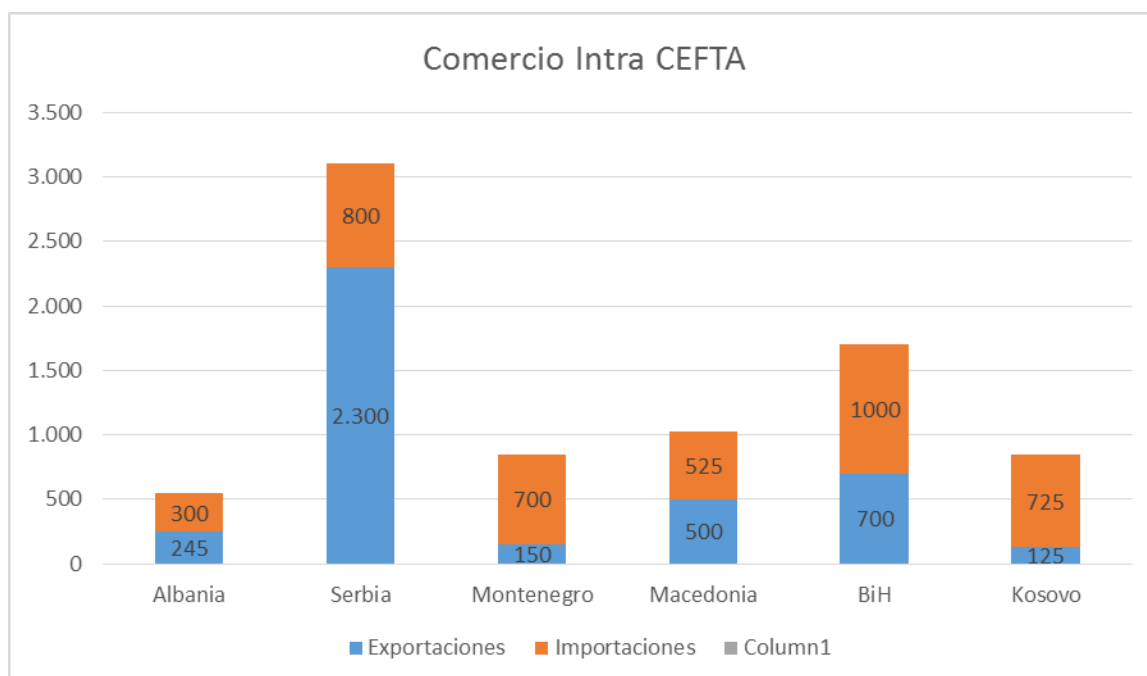
<http://www.stabilitipact.org/trade/ANN1CEFTA%202006%20Final%20Text.pdf>

<sup>294</sup> Volumen comercial de cada pais en la zona CEFTA. [http://cefta.int/wp-content/uploads/2016/05/CEFTA\\_Trade-Statistic-Borchre-2016\\_1H.pdf](http://cefta.int/wp-content/uploads/2016/05/CEFTA_Trade-Statistic-Borchre-2016_1H.pdf)



*Fuente CEFTA 2016<sup>295</sup>*

**Grafico 4: Flujos comerciales en la zona CEFTA por países en 2015<sup>296</sup>**



<sup>295</sup> Estadísticas de CEFTA para 2016, pp. 2 <http://cefta.int/trade-info-centre/statistics/#1464099607400-2e57d73d-e27c>

<sup>296</sup> Solo en el caso de Serbia las exportaciones son mil millones, en otro caso son millones de euros.

Los mayores exportadores en la región son Croacia y Serbia, que son los únicos que tienen una balanza comercial positiva con los países de CEFTA, esto puede ser una de las razones porque Serbia desde 2014 ha propuesto una unión aduanera en la región. Albania es uno de los países que menos participa en el comercio de CEFTA, en el volumen total de su comercio. A pesar que el acuerdo lleva funcionando desde 2007, aun entre los países de la región existen barreras comerciales basadas en:

- 1) Falta de coordinación y aumento de tiempo de espera en las aduanas.
- 2) Falta de implementación de algunos de los acuerdos CEFTA
- 3) Problemas de reconocimiento del sistema SPS (parámetros sanitarios) y aumento de los costes debido a doble test de los productos.
- 4) Volatilidad de los costes de licencias y en algunos casos los costes de los certificados son elevados en relación con los costes de los productos.

Aunque el objetivo de ha sido el aumento del comercio entre los países de la región hay una relación asimétrica de los flujos CEFTA. Teniendo en cuenta las teorías de las relaciones internacionales el comercio es un elemento que fortalece las relaciones entre los países, porque mediante los enredos comerciales los países construyen sus políticas nacionales e regionales basado en interés económicos y comerciales y éste elemento en el pasado ha sido parcialmente ausente en las relaciones entre los países. A pesar de éste aumento las relaciones comerciales entre los mismos países están a niveles bajos teniendo en cuenta la cercanía y las posibilidades que ofrecen éste factor así como una estructura económica parecida.

Este flujo comercial reducido a nivel regional entre los mismos países podría ser incluso menos si no fuese por los lazos culturales que hay entre algunos países, donde llama la atención la escasa participación comercial de Albania en el comercio regional, donde 50 % de su comercio en la región se hace con Kosovo<sup>297</sup>. El mismo fenómeno se evidencia en el comercio de Serbia con BiH y Montenegro<sup>298</sup>. A pesar de este flujo el

---

<sup>298</sup> Albania es país que menos exporta en la CEFTA y refiriéndose a los datos de 2013 solo 6 % de las exportaciones va hacia los países CEFTA y dentro de éste volumen 50% se exporta en Kosovo, pero es el país que más exportaciones tiene con la zona EU, 75% mientras los países de la región se sitúan en 10

comercio regional se ha duplicado desde el año 1999<sup>299</sup>. Según el Banco Mundial éste intercambio en éste año era solo entre 9 y 13% (Banco Mundial 2000). Éste flujo era aún más bajo durante la guerra fría en solo 6% (Uvalic 2000).

CEFTA y los acuerdos AEA no han explotado todas las capacidades comerciales entre las dos partes. Los BO tienen una balanza comercial negativa con la zona EU y los flujos comerciales en 2014 eran 32 mil millones de euros dónde 20 mil millones son exportaciones y 13 mil millones importaciones. Los intercambios comerciales entre la zona UE y BO se han multiplicado partiendo de un nivel muy bajo en 2003 solo 6 mil millones de euros.<sup>300</sup> El volumen comercial UE-BO solo ocupa 1.2% muy por debajo de la expectativas de las dos partes teniendo en cuenta la cercanía y los acuerdos de libre comercio<sup>301</sup>. En general la balanza comercial de la UE con los bloques comerciales es positiva, pero en el caso de los BO esta diferencia está en 50% mientras con el norte de África y oriente media esta diferencia está alrededor de 20%, principalmente por el déficit energético en la UE<sup>302</sup>. A pesar de las cifras, la senda comercial entre las dos partes ha ido reduciéndose a pesar de las crisis económica, y el aumento de comercio con la UE es un valor añadido en los esfuerzos de soportar los desafíos de la integración así como preparar los países en los desafíos para entrar en un mercado más competitivo, como es el mercado común.

#### 4.2.2 Consejo de Cooperación Regional

El *Consejo de Cooperación Regional* fue una iniciativa búlgara en el año 2008 para dar seguimiento a los *Pactos de Estabilidad lanzado por la UE en 1999*, que se crearon con la finalización de la guerra de Kosovo. El Consejo reúne todos los países de la región y es un elemento importante en la cooperación regional que abarca principalmente temas sociales, diplomáticos y de infraestructuras. El Consejo es el foro más importante

---

puntos menos<sup>298</sup>. Serbia es el país que mejor balanza comercial tiene con los países de la región donde destaca el volumen comercial con BiH.

<sup>299</sup> Artículo publicado por London School of Economic / Anastasakis y Bojicic  
<http://eprints.lse.ac.uk/5706/1/policyPaper2.pdf>

<sup>300</sup> Datos de CE sobre el comercio con la zona CEFTA

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_111477.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111477.pdf)

<sup>301</sup> Datos de la Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/western-balkans/>

<sup>302</sup> Datos de la Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/>

regional dónde los países pueden intercambiar ideas y proyectos sobre el aumento de cooperación principalmente en los temas que desafían la región, excluyendo de forma indirecta los temas de seguridad.

La meta del consejo es la *Estrategia 2020*, que se basa principalmente en el aumento de los ingresos per cápita y la reducción del déficit comercial para recortar la brecha que existe entre BO y la UE<sup>303</sup>. En términos técnicos los esfuerzos del consejo se centran en aumentar los ingresos per cápita a comparación con la media europea desde 35% a 44% hasta 2020<sup>304</sup> y la balanza negativa comercial desde 15% a 12% aumentando también el flujo comercial de bienes y capitales hacia la UE desde 94 mil millones hacia 209 mil millones de euros. Estos son los tres pilares más importantes de la estrategia que se basa también en el aumento de las relaciones a nivel de infraestructuras, energías, educación, inversiones para acelerar los retos que afrontan estos países en la integración europea y aumentar la cooperación judicial.

El CCR elabora anualmente informes sobre el estado de cooperación así como reuniones formales sectoriales en los temas que tienen que ver con la estrategia 2020. Mediante esta estrategia se ha intentado profundizar y ampliar todo el espectro de las relaciones con la implementación completa de los acuerdos de libre comercio y la cooperación en temas de crecimiento sostenible, movimientos de capitales y empresas, aumento de las empresas y la facilitación de establecimiento y un mercado laboral más amplio ya que uno de los problemas principales es el desempleo que en una media regional alcanza más de 20<sup>305</sup> % y entre los jóvenes 55%.<sup>306</sup>

**Tabla 2: CCR Estrategia 2020 objetivos para los BO**

Objetivos	2010	2020
1) Renta per cápita comparada con la media UE	36,4%	44%
2) Flujo comercial en bienes y servicios (mil millones de	94,413	209,500

<sup>303</sup> El plan Estratégico del Consejo <http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategi.pdf>

<sup>304</sup> Hasta 2015 la renta per cápita de BO era alrededor de 38% de la media de la UE. BiH y Albania tenían las rentas más bajas. Kosovo no estaba incluido en las estadísticas del Eurostat. Bulgaria tenían el PIB más bajo, alrededor de 48% de la media del UE. Ranking de los países de la UE según el PIB en 2015. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP\\_per\\_capita,\\_consumption\\_per\\_capita\\_and\\_price\\_level\\_indices](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices)

<sup>305</sup> El país que menos desempleo tiene es Albania en 15% y BiH con más desempleados con casi 30%

<sup>306</sup> La tabla esta creado por el autor de éste trabajo según los datos de RCC: <http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategi.pdf>



Euro)		
3) Balanza total (déficit comercial)	-15.7%	-12.3%
<b>Desarrollo integrado</b>		
4) Comercio Intrarregional de los bienes, mil millones de euros	12,459	30,500
5) Balanza de Inversiones Directas ( mil millones de euros)	3,396	8,800
6) Efectividad en la gobernanza ( Indicador del Banco Mundial sobre la gobernanza)	2.3	2.9

**Tabla 3: Indicadores en 2010 y la meta por país según la estrategia 2020**

Indicadores	Serbia	Albania	BiH	Croacia	Kosovo	Macedonia	Montenegro
1)Renta per cápita comparada con la media UE	2010. 35% 2020. 41%	2010: 27% 2020: 38%	2010: 28% 2020: 38%	2010: 59% 2020: 68%	2010: 21% 2020: 27%	2010: 36% 2020: 43%	2010: 42% 2020: 51%
2)Flujo comercial en bienes y servicios (mil millones de Euro)	2010. 35 2020. 60	2010: 7,695 2020 :17,500	2010: 12,138 2020: 24,500	2010:35,400 2020:80,000	2010: 3,321 2020: 6,000	2010:7,834 2020:15,500	2010: 3,118 2020: 6,000
3)Balanza total (déficit comercial)	2010. -20.4 2020. -14	2010: -24% 2020:-14.3	2010: -25% 2020:-20.2%	2010: -3.8% 2020: -3.3%	2010: - 36.6% 2020:-17.8%	2010: -23.0% 2020:-15.5%	2010:-36.8 2020:-24.0
4)Balanza de Inversiones Directas, mil millones de euros	2010. 1,008 2020. 2.500	2010:793 2020:2,200	2010:174 2020:500	2010:326 2020:1,500	2010:366 2020:800	2010:160 2020:600	2010:574 2020:700
<b>Crecimiento per cápita</b>							
5)PIB per Cápita de los empleados	2010. 25,864 2020. 34.000	2010:17,839 2020:24,000	2010:29,000 2020:40,000	2010:40,990 2020:52,000	2010:14,966 2020:20,200	2010:28,029 2020:35,000	2010:30,321 2020:37,000
6)Número de personas altamente cualificados en el mercado laboral	2010.546,290 2020. 655.000	2010:216.000 2020:260,000	2010:213,000 2020:255,000	2010:504,800 2020:605,000	2010:N/D 2020:N/D	2010:169,780 2020:204.400	2010: 56,000 2020:68,000
<b>Crecimiento sostenible</b>							
7) Creación neta de	2010. 9715	2010:2,045	2010:1,896	2010:7,800	2010:141	2010:8,074	2010:436

empresas por ano	2020. 11.660	2020:2,500	2020:2,300	2020:9.300	2020:170	2020:9,700	2020:520
8) Exportación de los bienes y servicios per cápita (euro)	2010. 1,381 2020. 3.850	2010:1,023 2020:2,900	2010:1,232 2020:2,300	2010:7,800 2020:9.300	2010:495 2020:1,200	2010:1,563 2020:3,300	2010:1,871 2020:3,950
<b>Índice de la gobernabilidad</b>							
9) Efectividad en la gobernanza (Indicador del Banco Mundial sobre la gobernanza)	2010. 2.4 2020.2.9	2010:2,2 2020:2,7	2010:1,8% 2020:2,1%	2010:3,1 2020:3,7	2010:1,9 2020:2.3	2010:2,3 2020:2.8	2010:2,6 2020:2,9

Fuente CCR<sup>307</sup>

Esta estrategia fue un compromiso común para seguir de cerca los objetivos de EU 2020 e intentar acercarse a los estándares comunitarios y reducir la balanza comercial negativa. En una primera valuación de esta estrategia en 2016 se dedujo que el clima de inversiones y comercio en la región habían mejorado notablemente y la balanza comercial negativa con la UE seguía la senda de reducción<sup>308</sup>. En cuando a los proyectos de infraestructura con la inclusión del plan TEN-T de BO había más expectativas en una de las metas más importantes en la región para 2020 que era la creación de 300.000 puestos de trabajo de los cuales 200.000 en los proyectos de infraestructura. Las cumbres de Berlín en 2014 y Viena 2015 dieron un nuevo impulso a la realización de 20 mega proyectos en la creación de la comunidad energética y las redes de infraestructura en los BO reactivando uno de los sectores estratégicos de transporte que eran los ferrocarriles<sup>309</sup>. La aportación de estas cumbres en la redes de infraestructura era más que necesaria para cumplir con los objetivos de RCC para 2020. Los primeros años de esta iniciativa coincidieron con la crisis económica y financiera de la zona euro con lo cual no fue posible realizar los objetivos de crecimiento y desarrollo sostenible ya que BO tienen una dependencia económica de esta zona. Teniendo en cuenta éste factor, la Iniciativa de Berlín fue en un cierto modo un intento de recuperar

<sup>307</sup> La tabla esta creada por el autor de éste trabajo según los datos de CCR;  
<http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategi.pdf>

<sup>308</sup> Informe anual de la secretaria general de CCR en abril de 2016, pp. 6-12.  
<http://www.rcc.int/admin/files/docs/reports/RCC-Annual-Report-2015-2016-rich.pdf>

<sup>309</sup> Véanse el capítulo 10

el retraso en el cumplimiento de los objetivos 2020. CCR no tiene la base orgánica necesaria ni las herramientas de lograr estos objetivos debido a que se basa principalmente en un foro de dialogo común. En una comunicación institucional entre el Tribunal de Cuentas de la UE y la CE, éste último contestaba a las “quejas” del tribunal sobre la eficacia de CCR de esta forma;

*“La CE desea señalar que el CCR organizo varias discusiones nivel regional, incluyendo una reunión de coordinación dedicada a los donantes, pero el CCR ha sido creada principalmente por los países de la región como un foro para reunirse y discutir los retos comunes<sup>310</sup>”*

Esta respuesta puede aclarar más el carácter de CCR y sus carencias para hacer posible la implementación de un marco más estrecho de cooperación en BO. El CCR carecía de liderazgo y aún no tenía capacidad de gestionar el marco regional de integración de los BO. Esto podría ser uno de los motivos del lanzamiento del Proceso de Berlín en 2014.

#### 4.2.3 La cooperación sectorial; la fusión entre CEFTA y CCR

La parte técnica de la cooperación entre los países tiene dos componentes importantes. Los consejos de ministros de los BO se reúnen todos los años para hacer el seguimiento de los objetivos de CCR mientras el secretariado de CEFTA y los grupos de monitores vigilan el cumplimiento y los avances realizados. Estos consejos tienen carácter sectorial según las temas como pueden ser, comercio, economía, educación, sanidad etc. En esta cooperación CEFTA actúa también como marco jurídico para institucionalizar la cooperación según la filosofía comunitaria<sup>311</sup>. El peso de CEFTA en éste marco de cooperación demuestra que mediante las redes comerciales se intenta dar otro impulso a la cooperación regional. Según éste acuerdo los países participantes deberán liberalizar todos los componentes que influyen en aumento de los intercambios comerciales como:

---

<sup>310</sup> Comunicación especial del Tribunal de Cuentas de la UE para los BO en 2016., pp. 52  
[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_21/SR\\_WESTERN-BALKANS\\_ES.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_21/SR_WESTERN-BALKANS_ES.pdf)

<sup>311</sup> Croacia desde su adhesión en la UE no participa en CEFTA.

- 1) La liberalización de comercio de productos agrícolas eliminando tarifas y cuotas (2014)
- 2) Eliminación de barreras no tarifarias como controles sanitarios o fitosanitarios (2014-2020)
- 3) Fortalecimiento de la competitividad creando instrumentos de la defensa de libre comercio.
- 4) Aumento de colaboración entre las aduanas en la eliminación de controles burocráticos.
- 5) Facilitación de comercio mediante el empleo de transparencia i la simplificación de los procedimientos en el comercio principalmente en los controles en aduanas.
- 6) Libre circulación de trabajadores altamente cualificados y facilitación de libre circulación de capitales. (2014-2020)
- 7) Fortalecimiento de Protección de propiedad intelectual en la región (2014-2018)
- 8) Creación de libertad completa sobre las procuraciones públicas en la región ( 2014-2018)

Como se ve en los objetivos, a partir de 2014 hay un aumento de la cooperación en los temas principalmente comerciales que son el paradigma de mayor efectividad en el camino hacia la integración europea. BO con estas metas quieren aumentar según la estrategia 2020, el comercio intrarregional en 140%. La abertura regional prepara los países hacia los retos de integración europea y la intención de la UE es de crear una comunidad de países altamente interdependientes. Aunque hay un avance en la cooperación regional, aún hay que aumentar y profundizar las relaciones entre los países. Las cumbres de la Iniciativa de Berlín puedan servir como un “Consejo” a nivel de jefes de estados para extender la cooperación en temas de seguridad. Uno de los factores que puede explicar la ausencia de éste foro es el tema de Kosovo y la no aceptación de Serbia a incluir Kosovo como un estado independiente en la agenda balcánica frente a la mayor abertura con la UE.

CEFTA y CCR son la parte institucional de la cooperación en BO que han tomado forma prácticamente con la firma de los acuerdos de AEA<sup>312</sup> y han creado un enredo más estrecho de la cooperación en los BO, que no ha existido antes. La UE era

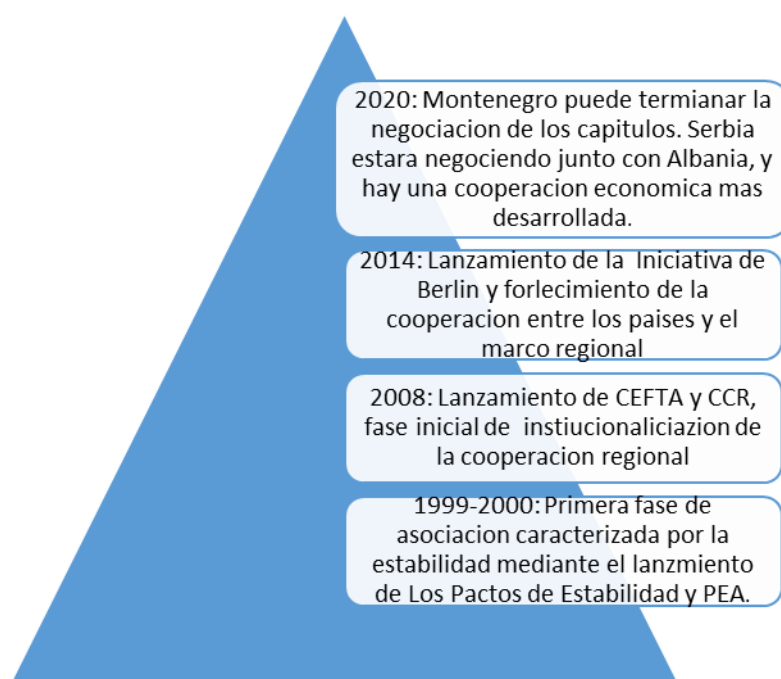
---

<sup>312</sup> Excepto Kosovo.

consciente que CEFTA, aunque era un proyecto experimentado en Europa Central, no se pudiera utilizar en los BO a comienzo del año 2000 porque esta cooperación necesitaba un marco mucho más amplio y profundo de cooperación que se creó básicamente con los acuerdos AEA, y con el fortalecimiento de los elementos de seguridad que aun condicionaba las relaciones entre los países. Por esta razón el acuerdo de libre comercio coincidió con la firma de los acuerdos de AEA.

Desde el año 1999 con el lanzamiento de los Pactos de Estabilidad para los Balcanes se puede decir que la comunidad euro-atlántica tenía un proyecto a largo plazo con los BO, teniendo en cuenta la importancia que tiene esta región principalmente en temas de seguridad y estabilidad para Europa. Teniendo en cuenta la presencia de la UE se pueden evidenciar 4 fases, de esta relación; 1999 prevención, 2008 asociación, 2014 cooperación, 2020 políticas comunes y adhesión.

#### **Ilustración 2: Esquema de relaciones entre UE y BO**



CEFTA y CCR con sus efectos y con el aumento de políticas sectoriales pueden ser la fase preliminar de creación de una comunidad política de los BO. Para cumplir con este objetivo la *cooperación* sectorial es muy importante si tenemos en cuenta sus efectos “*spillover*” experimentado principalmente en el mercado común de las CC. EE.

### 4.3 Otras iniciativas regionales

Para fortalecer la cooperación en esta parte de los Balcanes existen otros foros que en gran parte están estructurados bajo el CCR en temas de educación (ERI) <sup>313</sup>, en temas de iniciativas empresariales (SEECCEL)<sup>314</sup>, iniciativa eslovena sobre el fomento de arte y cultura que soporta programas en la protección de patrimonio cultural, conocida como “ *El Proceso de Ljubiana*”<sup>315</sup>, *Iniciativa Europea de Estabilidad* que reúne más países como, Azerbaiyán, Georgia, Eslovaquia, Turquía, Eslovenia, Armenia, Bulgaria, Rumania. Por otra parte el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo dónde participan todos los países de la región, apoya proyectos en los BO principalmente en temas de infraestructuras, desarrollo rural y energía. Otra institución que apoya proyectos de desarrollo es el Banco Europeo de Inversiones presente en todos los países de la región.

Para reestructurar mejor la ayuda en los BO, los bancos europeos de desarrollo que operan en la región así como las ayudas de preadhesión de la UE conocidos como IPA<sup>316</sup> canalizaron parte de su ayuda financiera en el WBIF<sup>317</sup>. Éste fondo apoya proyectos en todos los países de la región principalmente en temas de infraestructura en plan horizontal trans-balcánica. Según el marco financiero elaborado por el WBIF los proyectos en los BO alcanzan una media de 12% del PIB entre todos los países de la región<sup>318</sup>.

Los problemas más importantes que según el WBIF afrontan los países de la región que afectan también en el marco regional son el consumo privado, tasa muy baja de ahorro y dependencia de los flujos de capitales, política inadecuada de las inversiones públicas y

<sup>313</sup> Iniciativa para la reforma en la educación <http://www.erisee.org/node/234>

<sup>314</sup> Iniciativa de sudeste Europea sobre el centro de fomentar las iniciativas empresariales <http://www.seecel.hr/home-5026>

<sup>315</sup> <http://tfcs.rcc.int/en/beneficiaries>

<sup>316</sup> Instrumentos de preadhesión.

<sup>317</sup> Por sus siglas en ingles Proyecto Marco sobre las inversiones en los BO: Éste fondo de inversión se financia por los fondos IPA, CEB, Consejo Europeo de Banco de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Mundial, Banco Europeo de Desarrollo, KfW Group, y por donadores bilaterales como, Grecia, Hungría, España, Italia, Irlanda, Reino Unido, Luxemburgo, Polonia, Holanda, Eslovaquia y Eslovenia.

<sup>318</sup> En una panorama general esta ayuda ha consistido en 5,3 % del presupuesto en Albania, 3,9 % en BiH, 3.3% en Croacia, 6,6% en Kosovo, 8,7 en Macedonia, 8.8% en Montenegro, 6,5 en Serbia.

privadas, aumento de la deuda pública, presión fiscal inadecuada acompañado de una estructura económica débil que es un obstáculo de entrada de capitales. Dentro de un marco estratégico se prevé que el fondo de WBIF modere los programas de inversión en Serbia, Albania y Montenegro debido a su alta deuda pública. Casi en todos los países gran parte del PIB corresponde a sector construcción y teniendo en cuenta el efecto de las burbujas que se experimentaron durante la crisis económica relacionada con la sector de la construcción en las conclusiones realizadas en noviembre de 2013 el WBIF recomendaba a los países de la región aumentar el control así como dispersar mejor todos los sectores económicos que sostienen el PIB<sup>319</sup>.

Otra iniciativa de cooperación es un proyecto lanzado por Bulgaria en 1996 que tiene carácter diplomático es “ El Proceso de Cooperación en sudeste Europeo ( SEECP<sup>320</sup>), que en su estrategia tiene la consolidación de la estabilidad, seguridad, buena vecindad, fortalecimiento de la cooperación multilateral en temas de infraestructuras, energías, comercio, inversiones, justicia, crimen organizado. Los países miembros de esta organización son Albania, Bulgaria, Grecia, Macedonia, Rumania, Serbia, Turquía, BiH, Croacia, Moldavia, Montenegro y Eslovenia<sup>321</sup>. La parte más importante de esta cooperación consiste en un documento firmado en Rumania en febrero de 2000 llamado “*La buena vecindad, estabilidad, seguridad y cooperación en Sudeste de Europa*”<sup>322</sup>

Otro foro de cooperación en la región es *Iniciativa de Europa Central*<sup>323</sup>, que es la más antigua en la región creado en 1989 y tiene su sede en Trieste, Italia. La iniciativa basa su trabajo en crear un dialogo diplomático permanente entre los países participantes y la UE. Su plan de trabajo se basa en fomentar el papel de la sociedad civil en la región y apoyar y financiar a través de los fondos del *Banco de Desarrollo Europeo* proyectos de organizaciones no gubernamentales, en temas de educación, ciencia, dialogo cultural etc.<sup>324</sup>. Anualmente los países se reúnen a nivel de ministros de asuntos exteriores para

---

<sup>319</sup> Recomendaciones del WBIF noviembre 2013

[http://wbif.eu/uploads/lib\\_document/attachment/340/Macroeconomic\\_Outlook\\_Nov\\_13.pdf](http://wbif.eu/uploads/lib_document/attachment/340/Macroeconomic_Outlook_Nov_13.pdf)

<sup>320</sup> Por sus siglas en inglés” The South European Cooperation Process”

<sup>321</sup> Kosovo no es miembro de esta Organización.

<sup>322</sup> Texto del Tratado en la página de Ministerio de Exteriores de Rumania que es también el depositario del documento. <http://www.mae.ro/en/node/22264>

<sup>323</sup> Países miembros de esta Iniciativa son Albania, Italia, Macedonia, Austria, Moldavia, Bielorrusia, Montenegro, BiH, Polonia, Bulgaria, Republica Checa, Hungría, Ucrania, Eslovenia, Serbia, Eslovaquia, Rumania.

<sup>324</sup> <http://www.cei.int/content/cooperation-activities>

debatir sobre los asuntos de interés. En cuanto a cooperación sectorial existen una multitud de iniciativas:

- 1) La iniciativa de Bucarest sobre el empleo.
- 2) En transporte “Memorándum de entendimiento en el desarrollo del transporte regional, “El acuerdo sobre la zona común europea del transporte aéreo”, “Observatorio del transporte sudeste europeo”. “El proceso de cooperación de Danubio”.
- 3) El desarrollo de pequeña y mediana empresa “El fondo de inversión para el Sudeste Europeo (ICSEE).
- 4) En temas de energías existe el acuerdo del “Tratado de la Comunidad Energética entre la UE y los países de la región”.
- 5) En temas de la lucha contra el crimen organizado “El centro regional de la lucha contra el crimen transfronterizo” con su sede en Bucarest.
- 6) En temas de corrupción “La iniciativa del pacto de estabilidad anticorrupción (SPAI)
- 7) En tema de asilo “La iniciativa regional sobre el asilo, emigración y refugiados”.
- 8) La Iniciática Adriática y Ioanina lanzado en 2000 (AII) por parte de Italia es un fórum intergubernamental que ayuda en la cooperación regional en temas de seguridad<sup>325</sup>.

Hay que subrayar que casi todas estas iniciativas han sido creadas a partir del año 2000, teniendo como protagonista la política de la UE y los incentivos de los Pactos de Estabilidad para los Balcanes (1999) y los acuerdos de Estabilización y Asociación en el año 2000. A partir de éste año es cuando hay un giro muy importante de cooperación en los BO.

#### 4.4 El impacto de la política de ampliación en la cooperación

A pesar de que los países de la región no han tenido una voluntad política explícita debido a diferentes factores que se relacionan principalmente con los años 90, la cooperación regional ha dado un cambio esencial gracias a la política de ampliación.

---

<sup>325</sup> <http://www.aai-ps.org>



Desde el lanzamiento del PEA la cooperación regional ha sido uno de los marcadores para los BO en el camino hacia la UE. Esta “condicionalidad” ha acercado las posturas de los países en el sureste de Europa en fomentar la cooperación regional. La cumbre de Salónica en 2003 fue el punto de partida en la creación de éste dialogo y los países no tuvieron otra opción que fomentar la cooperación regional si querían seguir el camino para ser miembros de la UE. El éxito de esta política de ampliación ha sido rotundo y ha hecho posible que hasta en casos relativamente difíciles los países demostrasen voluntad política para mantener el dialogo regional como ha sido el caso de Serbia en el dialogo con Kosovo.

Según Schimmelfenning y Sedelmeier (2002), la ampliación de la UE es un proceso gradual y formal que institucionaliza las reglas y las normas. Con la institucionalización se entiende una esfera dónde la acción de los actores se basa en obligaciones normativas<sup>326</sup>. Dentro de éste concepto hay dos elementos que funcionan de forma horizontal y vertical en ampliar y profundizar la acción de los actores en el proceso de institucionalización. Según se incluye también en el documento estratégico de 2013 presentado por la CE, el efecto gravitacional de la presencia de la UE ha sido tan importante que toda la gama de cooperación entre los países ha tenido como pilar más importante la política de ampliación, que ha sido la pieza clave de todo el aumento de la cooperación regional a partir del año 2000<sup>327</sup>. Uno de los componentes porque la política de ampliación ha sido tan atractiva consiste en un motivo “*Realista*” de hacer frente a los retos del futuro que en gran parte tienen que ver con la presión y la pérdida de “control” sobre la gobernanza económica y de los poderes del estado que los países afrontan cada vez más en un mundo globalizado.

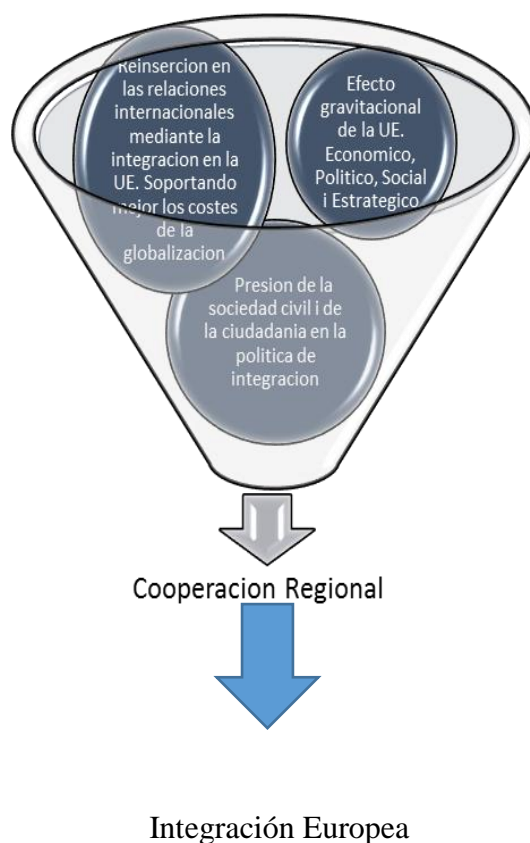
### **Ilustración 3: Esquema sobre la Cooperación Regional en BO**

---

<sup>326</sup> Revista Europea de Políticas Públicas, pp. 500-528.

<sup>327</sup> Estrategia de proceso de ampliación de la UE 2013

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2013/package/strategi\\_paper\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2013/package/strategi_paper_2013_en.pdf)



En esta relación los efectos de una mayor abertura a la cooperación regional son principalmente gracias a la política de ampliación. La relación ampliación- cooperación es muy significativa y funciona en conjunto, dónde la política de ampliación no puede funcionar sin el elemento de cooperación y de la misma forma la cooperación no se puede entender sin la ampliación<sup>328</sup>. La espiral de integración es un mecanismo multi-dimensional capaz de atraer los países gracias también a una gran presión ciudadana que ejerce como un elemento muy influyente en la integración europea. Para la UE la SC ha sido un elemento muy importante que ha acompañado el proceso de integración y ha mantenido los gobiernos bajo presión para que fomentan más el marco regional<sup>329</sup>.

La adhesión no es solo uno de los criterios explícitos para fomentar la cooperación regional sino un mecanismo útil para crear más posibilidades y sostenibilidad en el desarrollo económico<sup>330</sup>. El enredo de las relaciones económicas ha sido el elemento que ha faltado en la cooperación regional, que con el lanzamiento de la Iniciativa de

<sup>328</sup> A nivel comparativo esto es el cambio entre la política de vecindad o la unión mediterránea, porque la política de vecindad no era una política de integración igual que el proyecto mediterráneo con el proceso de Barcelona y la Unión Mediterránea.

<sup>329</sup> Comunicación del CE para el PE. COM (2014) 700 final, pp. 20-30.

<sup>330</sup> Estrategia de la ampliación de la UE en 2015. COM (2015) 611 final, pp. 10-20.

Berlín ha demostrado que hay que acelerar más en la cooperación económica en la región y en el desarrollo de proyectos de infraestructura<sup>331</sup>.

#### 4.5 El dilema de seguridad en los BO

El carácter multidisciplinar que representa el enfoque de seguridad en los últimos 20 años ha ido cambiando desde una perspectiva militar hacia una dinámica *híbrida*. Esto incluye factores, económicos, políticos, sociales y ambientales, sobre los desafíos de la seguridad que algunos documentos de estrategia nacional lo denominan como un mundo “*incierto*”<sup>332</sup>, según la perspectiva británica, hacia un mundo sin *definición* según el documento de la estrategia nacional de los EE.UU, que utiliza un termo vago “*The world as it is*”<sup>333</sup>. La concepción sobre la dimensión de la seguridad ha traído la atención no solo del mundo académico sino también de los gobiernos que a partir de *11 de Septiembre*, intentan identificar mejor los retos de la seguridad teniendo en cuenta los factores que influyen en éste aspecto enfocándose más en los efectos asimétricos.

Casi todos los documentos estratégicos sobre la seguridad<sup>334,335</sup> de los países más importantes de la OTAN recogen los mismos desafíos<sup>336</sup> expresados también en el *Nuevo Concepto* en 2010<sup>337</sup>. Esta nueva realidad incluye en su examen sobre la valoración de la seguridad, una variedad de indicadores que van hacia una dirección común pasando desde una valoración regional hacia una perspectiva global de la seguridad. El cambio sobre la percepción de la seguridad tiene tres momentos claves a partir de 1990 que coinciden con la globalización, terrorismo y cambio climático con lo cual el concepto de seguridad se mezcla también con elementos sociales. Con lo cual hay un cambio desde la seguridad internacional hacia la seguridad global incluyendo en su valoración estratégica la importancia de los efectos asimétricos en el mundo,

<sup>331</sup> Véanse el capítulo 10, sobre la Iniciativa de Berlín.

<sup>332</sup> Concepto utilizado por la Estrategia de Seguridad del Reino Unido ; [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf)

<sup>333</sup> EL documento de la Estrategia Nacional Norte Americana pone su enfoque principal en la Guerra contra el terrorismo.

<sup>334</sup> Documento de la Estrategia Nacional de Francia.

<sup>335</sup> Estrategia Española de Seguridad , [http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)

<sup>336</sup> En diferencia de otros países de la OTAN el documento norte Americano pone como la gran amenaza principal el terrorismo :

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

<sup>337</sup> El Nuevo concepto estratégico de la OTAN aprobado en la cumbre de Lisboa en 2010 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

pasando desde los peligros clásicos como eran las armas nucleares hacia peligros *nuevos* como terrorismo, ciber-seguridad, cambio climático que se recogen en el “Concepto *Estratégico de la OTAN*” del 2010 en Lisboa<sup>338</sup>. Durante los años 90 y principio de los años 2000 hay un cambio importante sobre el concepto de seguridad dónde empiezan a diluirse los indicadores de seguridad incluyendo también factores sociales y económicos o culturales.

¡En Europa aunque hay un compromiso hacia una valoración positiva y de un riesgo muy “bajo” sobre la seguridad en el viejo continente, los hechos ocurridos en Georgia en 2008 Ucrania en 2014 vuelven otra vez el debate si Europa es un continente seguro o no! A esto hay que añadirle la ola de atentados terroristas proveniente de ISIS desde 2015 que en una cierta manera no estaba incluido como una amenaza directa durante las primeras etapas de la guerra en Siria en 2010 y 2013. Sin analizar el alcance de esta pregunta, lo que llama atención es que por primera vez influida también por los hechos ocurridos en el Éste de Europa con un protagonismo ascendiente de una nueva política de expansión nacionalista rusa jugando principalmente con la minorías étnicas en los países vecinos, se ha trasladado el foco de desestabilidad desde los Balcanes hacia Cáucaso. Pero la otra pregunta es cómo pueden afectar estos hechos los Balcanes en el futuro. La anexión de Crimea y la utilización por Rusia del argumento étnico en el conflicto de Ucrania han “reanimado” en el caso de Serbia una política nacionalista en BO. La experiencia de estos escenarios tiene un efecto contraproducente en los Balcanes porque en una primera vista los retos de la seguridad desde los Balcanes se han trasladado hacia las fronteras externas de la UE, dando por hecho la finalización de éste peligro en BO, pero aún no se puede dar por cerrado el tema de las etnias y la capacidad que tiene éste elemento en distorsionar la seguridad en BO.

El segundo efecto es que los hechos de Ucrania tienen un impacto político inmediato en la seguridad en los Balcanes debido a que la UE ha aumentado la alerta sobre esta región. Los hechos en Ucrania aumentaran los esfuerzos para cerrar éste capítulo en la región, dándole un nuevo impulso positivo a la política de ampliación. Cualquier intento de trasladar éste conflicto en BO supondría un alto coste por los actores implicados. Aun así hay que subrayar que aunque BO está en otra fase de cooperación regional y

---

<sup>338</sup> Concepto de seguridad de la OTAN 2010 párrafos 10-13” *The Security Environment*”  
[http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf)

seguridad todavía los focos de tensión étnica no han sido apagados aun en diferentes partes de BO y que el factor de Ucrania puede tener repercusión si la política de ampliación no llega a su punto final en incluir BO en la UE.

La seguridad en BO con el aumento de las relaciones entre los mismos países paso de ser desde la prioridad principal de la comunidad internacional hacia un segundo nivel, como una zona estable y éste cambio se relacionó con tres elementos principales. El aumento de cooperación entre los mismos países facilito un cambio de percepción hacia el futuro de la región y esta nueva realidad se acompañó con una reducción de la presencia de la OTAN en Kosovo<sup>339</sup> y el cambio de estrategia de la misión en Bosnia. El segundo elemento que influyo en la seguridad regional fue la declaración de la independencia de Kosovo en 2008, que tuvo un impacto muy positivo con la aceptación de Kosovo parcialmente como nuevo estado en la región y también por el proceso de dialogo entre Kosovo y Serbia liderado por la PESC. El tercer elemento fue la ampliación de la OTAN con nuevos miembros en la región, Albania y Croacia en 2009 acompañado de una política activa de las “puertas abiertas” en todos los países de la región menos en Serbia. Dentro de éstos tres elementos la política de integración ha “custodiado” estos países en lograr o forzar los indicadores de seguridad en la región.

El cambio de esta realidad se expresó también en la transformación de la estrategia de seguridad de la OTAN, que en su documento estratégico en 1999 ponía el énfasis en la experiencia de los BO y del papel *de la comunidad transatlántica* en la seguridad de Europa. En 2006 con la “*Guía de la comprensión política*” se evidenciaba el papel de la UE en la estabilidad relacionándola con la experiencia de la integración europea, mientras en el nuevo concepto estratégico de Lisboa en 2010 “bajaba la alerta” sobre la seguridad en los Balcanes<sup>340</sup>.

#### 4.5.1 El concepto de la seguridad en BO

---

<sup>339</sup> Desde 50 ,000 tropas desplegadas en Kosovo después del conflicto, durante el año 2014 éste número era 6000.

<sup>340</sup>[http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20120412\\_Towards\\_the\\_new\\_strategic\\_concept-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120412_Towards_the_new_strategic_concept-eng.pdf)

Generalmente el concepto de seguridad en la región ha sufrido un cambio muy importante. Uno de los indicadores de los cambios producidos durante los años 2000 se relacionó con los esfuerzos de formalizar los documentos nacionales sobre los desafíos de seguridad y defensa, teniendo en cuenta no los conflictos de los años 90 sino los problemas relacionados el estado de derecho. La correlación de la seguridad con elementos del fortalecimiento del estado de derecho fue un comienzo coherente y un cambio positivo y racional sobre el concepto de seguridad.

Estos documentos que incluyen también los esfuerzos de democratización tienen una perspectiva regional y están ligados principalmente con el fortalecimiento de los elementos que hacen posible la integración europea, con una pequeña desviación en el caso de Serbia<sup>341</sup> que aun cuestiona la seguridad nacional con la situación en Kosovo, y que también incluye éste factor como un elemento imprescindible para el futuro del país. En general la cuestión de seguridad en la región tiene una dimensión social y no supera el contexto nacional y regional.

Esta valoración es en síncrono con los desafíos reales de estos países así como la capacidad para hacer frente a estos problemas. Pues en otras palabras los documentos de la estrategia a nivel regional se han basado principalmente en aquellos factores que los países pueden afrontar mediante sus esfuerzos, teniendo en cuenta las capacidades militares muy reducidos y la presencia de la OTAN en la región<sup>342</sup>. El caso más llamativo de los documentos de seguridad nacional en la región es en el caso de Serbia que percibe la declaración de la independencia de Kosovo como el mayor problema de la seguridad nacional. El documento de la seguridad nacional aprobado en 2009 se basa en gran medida en la declaración unilateral de Kosovo, poniendo la énfasis que la situación en Kosovo influye en la expansión del crimen organizado, terrorismo y el tráfico de armas en la región y perturba la seguridad regional. En éste documento se recoge también la importancia estratégica de las relaciones con Rusia.

---

<sup>341</sup> El documento de la seguridad Nacional de Serbia en gran parte está basado en el caso de Kosovo. <http://www.voa.mod.gov.rs/documents/national-security-strategy-of-the-republic-of-serbia.pdf>

<sup>342</sup> En cuando a los problemas de terrorismo hay un consenso observado en todos los documentos donde ponen en evidencia la ausencia de éste problema en la región. En los problemas transitorios recogen también aquellos relacionados con la economía del mercado. En el caso de Macedonia el problema principal se relaciona con las relaciones con sus vecinos mencionando sus esfuerzos de integración en OTAN y UE y los problemas de adaptación con los países que cuestionan su política de integración que se recogen expresamente en el documento “El Concepto de la Seguridad Nacional i Defensa” en 2003.

A pesar de las diferencias, existe un marco común de la seguridad. Dentro de un contexto regional hay una armonización del contenido conceptual y también de la calificación de las prioridades, aunque en el caso de Macedonia, Serbia BiH hay una valoración más concreta de los riesgos sobre la seguridad regional relacionados con la matiz nacional de la convivencia étnica sobre todo en Bosnia y Macedonia. En el caso de Macedonia la estrategia de seguridad se refiere a “*Riesgos realistas y peligros*” que vienen desde problemas de confrontación territorial, cambios de fronteras y problemas religiosos, mientras en el caso de Bosnia las aspiraciones de secesión son aun presentes y pueden perturbar la seguridad regional<sup>343</sup>.

A pesar de las divergencias entre los países el grado de cooperación así como de la percepción de la seguridad hace que en los BO existe una comunidad de seguridad (Van Genenen 1950), (Deutsch 1957). La presencia de éste factor canaliza las divergencias que existen en temas de seguridad, en la agenda política manteniendo un grado satisfactorio de cooperación. Esta nueva ola de dialogo constructivista en BO está relacionado con los efectos gravitacionales de la UE y de su presencia en la región.

#### 4.5.2 La OTAN en Kosovo

La historia de la OTAN hasta hoy en día está relacionado estrechamente con los BO y especialmente con Kosovo, presente en el país por casi 20 años. El actor más importante en la región en temas de seguridad ha sido la Alianza Euro-Atlántica, que con la intervención en BiH y Kosovo dio lugar al mayor despliegue en la historia de la OTAN y UE en materia militar y civil. Mediante la resolución 1244<sup>344</sup> del *Consejo de Seguridad* y el acuerdo con Serbia después de la campaña militar de 90 días<sup>345</sup>, un contingente de 50 mil tropas se desplegó en una población de 2 millones de habitantes y una superficie de 11,000 km<sup>2</sup>. La intervención en Kosovo y la campaña aérea de 1999 han sido la más importante relacionada con factores militares y políticos en la historia de la OTAN.

---

<sup>343</sup> Documento del Ministerio de Defensa de BiH  
[http://www.mod.gov.ba/files/file/maj\\_2011/bos\\_brosura.pdf](http://www.mod.gov.ba/files/file/maj_2011/bos_brosura.pdf)

<sup>344</sup> Resolución 1244 de Consejo de Seguridad, junio 1999, párrafo 3 anexo 2

<sup>345</sup> Texto del Acuerdo entre OTAN y Serbia , <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm>

KFOR en sus consideraciones anuales definía la seguridad como uno de los problemas principales en Kosovo, pero subrayando que esta situación estaba en proceso de normalización relacionándolo con el progreso sustancial de la multiétnicidad. La misión en Kosovo siguió una senda de disminución de su presencia desde la declaración de la independencia, aun así como hemos visto en el caso de Bosnia no se espera una retirada definitiva de la presencia internacional en tema de seguridad que parece estar pendiente de las relaciones entre Serbia y Kosovo<sup>346</sup>. Desde 2010 se produjo un cambio importante y las labores principales de la misión se centraron en el entrenamiento de las fuerzas de seguridad de Kosovo, sin dejar fuera de su marco de actuación la situación en el norte en la ciudad de Mitrovica<sup>347</sup>.

La misión de KFOR, en sus fases iniciales incluía asistencia de retornados, reconstrucción, limpieza antiminas, seguridad de fronteras, protección de minorías, principalmente desempeñando labores de seguridad. Excepto un aumento de las fuerzas debido a los enfrentamientos étnicos en 2004, ha ido siempre reduciendo el número de tropas desplegadas así como las labores de su misión. El cambio más importante de la misión se dio a partir de 2008 que coincidió con la declaración de independencia de Kosovo, como consecuencia en 2010 se decidió una retirada progresiva de la tropas y un cambio en el enfoque de su trabajo pasando desde la prioridad principal que era de garantizar la seguridad de la convivencia multiétnica así como la protección de los objetos de culto de la iglesia ortodoxa, hacia labores de entrenamiento de las “Tropas de Seguridad de Kosovo<sup>348</sup>” y enfocándose más en la región de Mitrovica en el norte donde se concentra la mayor población serbia de Kosovo.

La primera señal se dio con la retirada del contingente español de la misión en 2009 después de la visita de la ministra de defensa española en Kosovo. Aunque la decisión “unilateral” de España de retirar su contingente de 623 soldados causó divergencias en el seno de la OTAN por las palabras del secretario general de la Alianza Jaap de Hop

---

<sup>346</sup> Estudio publicado por Janus Bugajski ,  
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1153.pdf>

<sup>347</sup> El cambio más importante se reflejó en el aumento de los labores de la “Fuerza de Seguridad de Kosovo” un cuerpo policial, en la protección de los objetos de culto de la minoría Serbia. Esta protección anteriormente se hacía por las tropas de KFOR.

<sup>348</sup> Según el plan Ahtisaari Kosovo no podría tener ejército dentro de un tiempo transitorio con lo cual las “Tropas de Seguridad de Kosovo”, fue un cuerpo multiétnico policial al servicio del gobierno kosovar.



Scheffer que se expresó de “no estar feliz con la decisión”<sup>349</sup>, la alianza siguió la retirada progresiva de Kosovo pasando desde 16 mil soldados en 2010 hacia 5 mil a finales de 2014<sup>350</sup>. Dentro de éste contingente un peso muy significativo siguen teniendo las tropas de Italia, Alemania, Estados Unidos, Francia, Austria y Turquía que representan 2/3 del contingente.<sup>351</sup>

Desde su comienzo en 1999, la presencia de la OTAN en Kosovo ha tenido un buen impacto en la capacidad del gobierno de Kosovo en poder establecer su presencia en aquellas zonas donde la minoría serbia no acepta sus funciones en el norte de la ciudad de Mitrovica. El éxito de esta misión se reflejó en la aprobación de la ciudadanía de Kosovo. Según publicaba el instituto para la seguridad en Kosovo (QKSS) en diciembre de 2013, 65 % de la población encuestada valoraba positivamente la misión KFOR<sup>352</sup>, mientras según una encuesta hecha por OTAN en los BO en 2010 el 85 % de los ciudadanos encuestados en todos los países de los BO, excepto Serbia,<sup>353</sup> veían a la Alianza Norte Atlántica como un componente muy importante de la seguridad en la región<sup>354</sup>.

El carácter de la misión de la OTAN, la situación en Kosovo y más allá en la región, pone en evidencia que la misión seguirá hasta una posible resolución y aceptación de Kosovo por completo como país independiente en el panorama internacional así como en las NN.UU. Por otro lado la OTAN ve en esta misión una importancia relativa desde punto de vista técnico en prolongar su permanencia, porque en su valoración califican Kosovo y quizá Bosnia como el último tramo de la seguridad en la región. El conflicto en Ucrania puede ser otro elemento en la prolongación de esta misión en Kosovo.

---

<sup>349</sup> Tomada por el periódico El País, 19 de marzo

:2009[http://elpais.com/elpais/2009/03/19/actualidad/1237454218\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2009/03/19/actualidad/1237454218_850215.html)

<sup>350</sup> En 2002 KFOR redujo su contingente en 39 000 tropa y, a finales de 2003 a 17.500. El número de tropas volvieron a aumentarse en 20 000 debido a los conflictos étnicos en 2004. En el encuentro informal en Estambul en 2010 la OTAN tomo la decisión de reducción de tropas a 10,200 y en el 2012 el contingente se redujo nuevamente en 5 000 tropas.

<sup>351</sup> Países no pertenecientes a OTAN que hasta 2013 tenían fuerzas desplegadas en Kosovo: Marrueco 173, Ucrania 163, Finlandia 23, Armenia 36 y Suiza 202.

<sup>352</sup> Publicación del QKSS en albanes

[http://www.qkss.org/repositori/docs/Barometri\\_Kosovar\\_i\\_Sigurise\\_Edicioni\\_i\\_Trete\\_374655.pdf](http://www.qkss.org/repositori/docs/Barometri_Kosovar_i_Sigurise_Edicioni_i_Trete_374655.pdf)

<sup>353</sup> El resultado de esta encuesta no se refiere a las respuestas de los encuestados a nivel de país sino a nivel regional.

<sup>354</sup> Resultados de la Encuesta presentada en Tirana, Albania/

[http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2010\\_03/20100317\\_100311-NSC-Western-Balkans\\_Report.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_03/20100317_100311-NSC-Western-Balkans_Report.pdf)

### 4.5.3 La seguridad en Kosovo

La seguridad en Kosovo se sitúa entre una dimensión política y militar partiendo de una perspectiva solo militar en los años 2000. Con la declaración de independencia en 2008 y con la implementación del plan Ahtisaari, el componente político ha ido tomando más fuerza debido a dos factores. La creación y el funcionamiento de las instituciones bajo una supervisión *Constitucional* que incluye un marco jurídico muy avanzado en cuando a la representación y los derechos de las minorías, fue la garantía principal en temas de seguridad, que también se acompañó de una cierta voluntad de los mismos actores en fortalecer mediante la convivencia política el funcionamiento del nuevo estado.

La experiencia de BO ha demostrado que la seguridad está relacionada estrechamente con la actividad política de aquellos actores interesados en la continuidad del estado, su unidad o en la convivencia étnica. En el caso de Kosovo la estabilidad del país se ha reflejado también en la *convivencia* de distintas etnias en las instituciones constitucionales como gobierno o parlamento, que tiene dos componentes principales; en primer lugar con el clima de entendimiento que se extiende de forma horizontal entre aquellos actores que expresan interés en mantener viva su relación política y en segundo lugar consiste en una actividad “orgánica” de los entes públicos y privados a nivel administrativo y social.

Básicamente esto se refleja en el norte del país en la región de Mitrovica donde la minoría serbia que sigue teniendo un rechazo hacia el gobierno central justifica parte de la presencia de la OTAN en Kosovo. La seguridad en el país tiene un alto contenido político que se basa en dos componentes principales, la convivencia de las minorías y la relación con Serbia. Estos dos factores han ido tomando cada vez más la atención de la UE relacionando la integración de Serbia por su relación con Kosovo y por otro lado, *en el terreno*, la misión de KFOR ha sido la “*pieza de puzle*” de la estrategia de la comunidad internacional principalmente de la UE en establecer los pilares necesarios de la seguridad en Kosovo. Como consecuencia, en los últimos años ha habido una mejoría notable que ha sido reflejada también en una retirada progresiva de la OTAN. Éste cambio se manifiesta también en la región porque la estabilidad de Kosovo tiene un efecto directo en los países vecinos sobre todo en Macedonia.

Hay varios indicadores que demostraron los avances en éste aspecto que a parte de una cooperación política entre varias etnias en Kosovo que se refleja en el parlamento y gobierno, culminaron con el acuerdo entre Kosovo Serbia en 2013 bajo el liderazgo de la UE, especialmente de la PESC y su representante Cathrin Ashton, que en todo el proceso tuvo un papel imprescindible en el acuerdo siendo quizá su mayor logro como comisaria de PESC. Mientras dentro del país la funcionalidad con una cierta normalidad de la convivencia étnica y la participación de la minoría serbia en todos los niveles de la gobernanza ha sido la parte integral de esta normalización que ha tenido efecto en la seguridad en Kosovo. Sin lugar a dudas la presencia de KFOR en el país es un factor añadido en éste panorama.

El acuerdo entre Serbia y Kosovo firmado bajo la presencia y la mediación de la alta representante de la política exterior de la UE en 19 de abril de 2013 en Bruselas, fue el segundo, después del acuerdo alcanzado sobre la gestión de aduanas en 2011<sup>355</sup>. Éste acuerdo intento canalizar el auto gobernanza de las minorías serbia en una línea de *armonización pero no de control* con el gobierno central de Kosovo. Este acuerdo “oficializo” la continuidad de esta estructura paralela como una “comunidad autónoma” que se basa no solo en la gestión completa de éste territorio por la minoría serbia, sino también en el control directo creando un aparato burocrático solo de serbios étnicos. Es decir el acuerdo solo formalizo sin cambiar la función de la estructura paralela.

Aunque el acuerdo en el punto 4 mencionaba la carta europea de la auto gobernanza, con el acuerdo alcanzado se superó éste marco si tenemos en cuenta también la administración del poder judicial en esta zona que pasa a ser descentralizada completamente porque la *Corte de Casación en Pristina* crea un grupo de jueces serbios quienes mantendrán una relación especial con la administración de justicia en el norte de Kosovo. El acuerdo en si aunque fue un documento claramente consensuado en función de la política de integración, en el contenido se desmarca de la política de la “*sociedad multiétnica*” creando lagunas sociales y jurídicas, pero si tenemos en cuenta el impacto del acuerdo en el factor de seguridad, se disminuye “artificialmente” el clima de tensión entre los dos países.

---

<sup>355</sup> Texto del acuerdo tomado por la página del parlamento de Kosovo.

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20ratification%20of%20agreement%20-normalization%20of%20relations%20between%20Kosovo%20and%20Serbia.pdf>

Teniendo en cuenta que la comunidad política es un factor muy importante en la consolidación de los estados, porque ellos gestionan el poder y los recursos del estado, el hecho que la minoría serbia participa en la vida política es un hecho positivo, que trasfiere el debate político en las instituciones<sup>356</sup>. Aunque todo los debates en materia de alcanzar éste acuerdo, desviaron los parlamentos nacionales en las etapas de la negociación buscando el acuerdo entre los “líderes” el proceso en sí, ha fortalecido en materia de seguridad Kosovo y también la región. Esta práctica aunque no es muy democrática hay que entenderla como productiva si tenemos en cuenta la complejidad de llegar un acuerdo entre Serbia y Kosovo.

En agosto de 2015 hubo otro acuerdo entre los dos primeros ministros bajo el auspicio de la comisaria para la política exterior y seguridad Federica Mogherini. Éste acuerdo se basaba en tres componentes, energía, telecomunicaciones y la creación de la asociación de las comunidades serbias en Kosovo, que fue el punto más debatido del acuerdo con un claro rechazo de la oposición kosovara. La asociación de estas comunidades permite la gestión de una amplia gama de políticas incluyendo, salud, educación, desarrollo económico, finanzas, desarrollo urbano etc. En términos administrativos esto será una “estructura paralela” en Kosovo en aquellas zonas donde la comunidad serbia es mayoría.<sup>357</sup>

La seguridad en Kosovo depende mucho de la situación en la región de Mitrovica, dónde reside el mayor número de la minoría serbia, que ejerce presión sobre la seguridad, debido a la idea de partición de Kosovo. La clase política serbia aunque no tiene una versión oficial sobre éste tema, expresa una cierta *simpatía* sobre la partición de Kosovo. Durante una entrevista en 2011 Ivica Dacic, el ministro interior de Serbia de entonces y más tarde primer ministro, declaro que “*Serbia intento defender a Kosovo con guerra pero no funciona así que la única solución del problema sería la partición*

---

<sup>356</sup> Para fortalecer éste componente el plan Ahtisaari así como la Constitución de Kosovo independientemente de los resultados en las elecciones generales otorgan a las minoría serbia 10% de los escaños. La minoría serbia también ha tenido siempre un papel en las coaliciones de gobierno ocupando siempre puesto de viceprimer ministro y ministros en el gobierno central así como en otros órganos como la Tribunal Constitucional.

<sup>357</sup> Texto del acuerdo sobre la creación de la Asociación de las Comunidades serbias en Kosovo. [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825\\_02\\_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf)

de Kosovo”<sup>358</sup>. La posible partición de Kosovo sería el escenario más arriesgado sobre la seguridad en la región que podría tener un efecto desestabilizador en Serbia dónde reside una comunidad albanesa en frontera sur con Kosovo y también en Macedonia debido a unas balanzas étnicas frágiles, por esta razón la comunidad internacional se ha demostrado siempre en contra de esta opción<sup>359</sup>. En el mes de enero de 2017 la ministra albanesa de defensa Mimi Kodheli en respuesta de la declaración del presidente serbio Nikolic, sobre el uso del ejército en Kosovo, dijo que “Albania defendería militarmente Kosovo de esta agresión”.

Kosovo no dispone de fuerzas armadas y la responsabilidad principal sobre la seguridad en el país los tiene la misión KFOR y OTAN. Con la terminación de la fase transitoria de “Independencia vigilada”<sup>360</sup>, el gobierno al principio de 2014 empezó el debate sobre la transformación del “Cuerpo de Seguridad de Kosovo” en fuerzas armadas. Aunque esta transformación no afecta la seguridad en la región por sus capacidades *extremamente* reducidas, Serbia se ha demostrado en contra de la formación del ejército de Kosovo considerándolo que la seguridad regional con esta transformación se pone el peligro.

#### 4.5.4 La misión Althea en Bosnia

Con la terminación de la misión SFOR de la OTAN en 2004, la UE creó la misión *ALTHEA*<sup>361</sup>. Esta misión se basaba en la Resolución 1575 del Consejo de Seguridad cuyo mandato permitía mantener en la federación una fuerza multinacional que tenía como objetivo principal garantizar la seguridad y el funcionamiento de los acuerdos de Dayton del 1995. Éste traslado se hizo mediante *Berlín Plus*, que era un acuerdo entre la UE y la OTAN para abastecer las misiones de la UE con capacidades técnicas de

---

<sup>358</sup> Tomada de la agencia de información “Balkaninsight” 1 de junio 2011

<http://www.balkaninsight.com/en/article/dacic-calls-for-kosovo-to-be-devided-between-albania-and-serbia>

<sup>359</sup> En enero de 2017 un tren con activistas y periodistas serbios que viajaba desde Belgrado hacia norte de Kosovo en la ciudad de Mitrovica tenía escritos en la parte externa en varios idiomas, “Kosovo es Serbia”. El tren fue parado en la frontera con Kosovo por las fuerzas de seguridad de Kosovo. Las autoridades de Kosovo llamaron el asunto como una provocación, mientras el presidente de Serbia no dudó en mencionar él envió del ejército en el norte de Kosovo para defender la población serbia.

<sup>360</sup> Éste término viene establecido en el Plan de paz de Ahtisari y sirve como elemento de control de la comunidad internacional sobre Kosovo.

<sup>361</sup> ALTEA era el nombre del dios de *curación* en la mitología griega.

carácter militar<sup>362</sup>. La misión Althea era de garantizar la seguridad en Bosnia pero que desde su despliegue se ha ido reformando según las necesidades del país. Desde 2004 la misión se ha configurado 5 veces, mediante las resoluciones del *Consejo de Seguridad* y la aprobación del *Consejo Europeo* y la *PESC* reduciendo sus fuerzas desde 7000 a 600 tropas en 2015, compuesta por 18 países de la UE más Suiza, Turquía, Albania, Macedonia y Chile.

Desde 2012, la misión se centró más en labores de entrenamiento y fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas armadas en el país y también enfocándose en labores civiles como fueron las inundaciones del mayo en 2014. La reducción y la transformación del enfoque principal de la misión que no incluía de forma directa labores en garantizar la seguridad, reflejaba los avances en tema de seguridad en Bosnia, que en éste proceso contaban con el apoyo de la OTAN que le había dejado *la puerta abierta* para ser miembro.

Las fuerzas de misión Althea tienen un equipamiento militar ligero basado principalmente en capacidades auto-defensivas incluyendo armas ligeras y vehículos motorizados. En general su labor principal tiene carácter de observación y de una respuesta rápida pero no prolongada en tiempo y durante su misión no ha encontrado dificultades en desempeñar sus funciones. Aunque la misión ha ido disminuyendo desde su comienzo en 2004, la decisión que dio lugar al lanzamiento del ALTHEA podría modificarse según las condiciones de seguridad en el país. En un supuesto caso de deterioro de la situación de seguridad, la UE podría red desplegar las fuerzas necesarias porque como viene señalando también en su última decisión de 18 de marzo de 2014<sup>363</sup>, la base jurídica que regula la misión ALTHEA es la decisión de 2004<sup>364</sup>.

En abril de 2010 los ministros exteriores de la OTAN acordaron invitar a BiH en el *Plan de Acción* para ser miembro de la OTAN, si la clase política llegaba en un acuerdo sobre el registro de las instalaciones militares de la defensa de las entidades constituyentes bajo el mando del gobierno central. En la cumbre de la OTAN en 2012

<sup>362</sup> Acuerdos Berlín Plus tomado por el Consejo Europeo/

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>

<sup>363</sup> Texto de la decisión ,UE/ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0173&from=EN>

<sup>364</sup> Texto de la decisión del Consejo de la UE aprobada por el Consejo Europeo sobre la misión ALTHEA en Bosnia. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:252:0010:0014:EN:PDF>

en Chicago, la alianza aprobó la decisión en permitir a Bosnia a ser miembro en el futuro, ya que había un acuerdo en marzo de 2012 sobre la cuestión de la propiedad de las instalaciones militares<sup>365</sup>. Aunque hubo un acuerdo en el seno de la presidencia tripartita de Bosnia, la implementación del acuerdo se dificultó debido a la negación de la RS, mediante su presidente Milorad Dodik, de registrar las instalaciones militares bajo el mando del gobierno central con la justificación que esta medida fortalece el gobierno central y era una amenaza para RS. El líder de esta *Republica* había declarado que cualquier intención de Bosnia para ser miembro de la OTAN se sometería a un referéndum en la RS, recordando siempre en sus discursos los ataques de la OTAN a Serbia, perpetradas durante la guerra de Kosovo.

Durante los años 2003-2011 la UE tenía otra misión en BiH conocida como EUPM (Misión Policial de la UE) que apoyaba en la implementación de los acuerdos de Dayton en los aspectos que tienen que ver con el *estado de derecho*. Esta misión de la UE incluía 2300 miembros principalmente policías y expertos en la lucha contra el crimen organizado de los 27 países miembros de la UE más el personal proveniente de Canadá, Islandia, Noruega, Suiza, Turquía y Ucrania. Aunque desde la perspectiva europea el desafío principal relacionado con la integración europea está relacionado con el fortalecimiento del estado de derecho, la misión que más se ajustaba a éste propósito se retiró de Bosnia mediante la decisión de Consejo de la Unión Europea en junio de 2012<sup>366</sup> mientras en marzo de 2011<sup>367</sup> el Consejo de la UE había reiterado el apoyo a esta misión.

La UE no prevé el deterioro del clima de seguridad en Bosnia aunque sigue destacando que la política ambigua de las entidades constituyentes en Bosnia puede empeorar el clima de seguridad. La entidad serbia desde la adopción de los acuerdos de Dayton, ha reclamado siempre la desmembración de la federación y eso es un factor que influye no solo en la seguridad del país sino también en la región. Fruto de esta política han sido el bloqueo de Bosnia en la política de integración y las relaciones con la OTAN. *ALTHEA* sigue teniendo en observación la situación en país en la espera también de posibles

---

<sup>365</sup> Texto de la decisión en la cumbre de Chicago punto núm. 28.

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease)

<sup>366</sup> Nota de prensa del Consejo de la UE

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/131441.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/131441.pdf)

<sup>367</sup> Nota de prensa del Consejo de la UE/

[http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/BosnieHEN21031101.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/BosnieHEN21031101.pdf)

cambios constitucionales que podrían ser una garantía más en la estabilidad de Bosnia. Posiblemente el futuro de la misión está relacionado con el avance del país con el *Plan de Acción de la Adhesión en la OTAN* y con la seguridad regional.

#### 4.5.5 Carta de Adriático

Durante la cumbre de la OTAN que tuvo lugar en Praga en 2002, los presidentes de Croacia, Macedonia y Albania, para reforzar la cooperación militar a la vista de ser miembros de la OTAN lanzaron una iniciativa que se formalizó con la firma de la “Carta de Asociación de Adriático”, con el soporte de los Estados Unidos que era también parte sustancial del acuerdo<sup>368</sup>. El acuerdo se firmó durante la visita del secretario del estado Colín Powell en Albania en mayo de 2003, en presencia de los ministros exteriores de Albania, Croacia y Macedonia. El acuerdo tenía dos componentes principales; en primer lugar reforzaba la cooperación entre los únicos aspirantes de ser miembros de la OTAN en la región y también dejaba claro el compromiso de los EE.UU., con la seguridad en la región pero esta vez mediante la incentivación de un marco de diálogo y cooperación entre los mismos países de los BO. Aunque de manera no oficial otra razón que tuvo esta iniciativa era de apoyar la administración Bush, en las misiones de los EE.UU., en Irak y Afganistán, enviando contingentes militares de estos países en cambio de apoyo para ser miembro de la OTAN. En el caso de Macedonia esta carta no tuvo el impacto esperado y el país que más necesitaba la incorporación en la OTAN, debido a su fragilidad en temas de seguridad se quedó fuera de la alianza debido al bloqueo griego, por la cuestión del nombre.

La *Carta de Adriático* aunque materializaba un acuerdo en temas de seguridad, incluía también componentes del fortalecimiento del estado de derecho, debido a que estos factores se relacionaban de forma directa con la estabilidad en la región. El acuerdo incluía dos capítulos que subrayaban el fortalecimiento del estado de derecho y su impacto en la seguridad regional destacando que las reformas democráticas, los

---

<sup>368</sup> Texto del acuerdo firmado en Tirana, Albania en mayo de 2003:  
[http://www.crm2013.si/fileadmin/crm/documents/us\\_adriatic\\_charter.pdf](http://www.crm2013.si/fileadmin/crm/documents/us_adriatic_charter.pdf)



derechos humanos y desarrollo económico son elementos sustanciales de seguridad en esta parte de Europa.

La cooperación militar se basó principalmente en ejercicios de entrenamiento común organizado todos los años en diferentes áreas y también en crear grupos de trabajos de coordinación en temas de seguridad regional. De esta forma se creaba un foro de dialogo debido a que aún había focos de tensión en Macedonia, que recientemente en 2001 había sufrido una conflicto étnico. El documento reconocía la importancia de la región de sudeste en la seguridad de Europa y de esta forma duplicaba la presencia en temas de seguridad en la región teniendo en cuenta que también OTAN estaba presente con la misión de KFOR en Kosovo y SFOR en Bosnia;

*“Europa no estará nunca segura si la región de sudeste europeo no está seguro y Europa no puede fortalecerse si aún hay países fuera de las instituciones Euro Atlánticas.”<sup>369</sup>*

En 2008 en la reunión de la OSCE que tuvo lugar en Helsinki, Montenegro y BiH se añadieron a la “Carta de Adriático” que a partir de éste momento se empezó a llamarse el “Grupo de los 5”. El mensaje de esta incorporación a la carta se basaba en dos componentes. En primer lugar era un señal que los países quienes querían incorporarse a la OTAN deberán utilizar la *Carta de Adriático* como una mecanismo útil en incorporase a la alianza y en segundo lugar reconocía el papel que tienen los EE.UU., en las inspiraciones de los países de la región para ser miembro de la OTAN, que aunque se ha retirado de la región de los componentes técnicos de la seguridad sigue teniendo un papel político importante en éste proceso. Los EE.UU., anteriormente de la *Carta de Adriático* lanzaron otra iniciativa con las mismas características con los países bálticos en enero de 1998, conocido como “La carta de asociación estadounidense-báltico”.

Durante la reunión de la *Comisión de la Carta de Adriático* mantenido en Zagreb en enero de 2013, los países parte de la *carta* adoptaron una decisión de abrir el proceso para aceptar a Kosovo como miembro dado que el país aspiraba ser miembro de la OTAN pero debido a que Grecia, Rumania, Eslovaquia y España aún no han reconocido

---

<sup>369</sup> Párrafo 16 del acuerdo de la “Carta de Adriático”.

Kosovo, la carta es un foro útil para Kosovo en promover su identidad también en temas de seguridad. El único país de BO que no ha expreso su voluntad de adherirse a la carta es Serbia que aunque participaba en los encuentros formales, lo hacía a niveles bajos de presentación enviando embajadores.

La Carta de Adriático tuvo una importancia significativa en la región durante los años 2000 porque formalizaba y extendía los efectos de las relaciones en temas de seguridad. Es obvio que éste proceso tuvo el impacto de la presencia de EE.UU., que era el país que más apoyaba la adhesión de Croacia y Albania en la OTAN. La retirada progresiva de los EE.UU., de los Balcanes durante los años 2000, se sustituyó por los efectos de esta cooperación que era una garantía sostenible de paz<sup>370</sup>. Con la entrada de Croacia y Albania en la OTAN la Carta de Adriático ha derivado casi todas las actividades en la OTAN.

#### 4.5.6 La ampliación de la OTAN, *desmilitarizando* la política de seguridad

Con el fin de la guerra en Kosovo la *Alianza* tuvo un papel de protagonista en el mantenimiento de la paz no solo en los misiones en Bosnia y Kosovo sino fue más allá “cementando” los pilares de la seguridad en la región a largo plazo, lanzando un proyecto de ampliación como la mejor forma para promover la seguridad. El proyecto de ampliación de la OTAN, a parte del artículo 10 del tratado, se reafirmó con los criterios de la adhesión en 1995, que se basaban en una democracia funcional, vocación pacífica en la resolución de conflictos, respeto de las minorías y capacidad para sostener las misiones de la OTAN.

Esta estrategia se conoció también como “*La política de las puertas abiertas*” que tomaba nombre del artículo 10 del tratado, con lo cual en solo 10 años desde 1999, la OTAN casi duplicó sus miembros con la entrada de Hungría, Polonia República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Rumania, Albania y Croacia . Teniendo en cuenta los criterios de la adhesión así como el proceso en sí, se puede decir que la *Alianza* ha *desmilitarizado* la política de seguridad haciéndolo más

---

<sup>370</sup> Actividades y entrenamientos realizados por esta iniciativa.

<http://www.mod.gov.al/index.php/politikat-e-sigurise/organizmat-nderkombetare-dhe-rajonale/39-karta-e-adriatikut-a-5>

flexible al conteniendo político y esto se refleja también en los criterios de la adhesión que en gran parte no se basan en las capacidades militares de los países que quieren ser miembros, sino en una vocación occidental para ser parte de la comunidad euro-atlántica de seguridad.

El acercamiento de la OTAN en BO ayudo los países de la región que cumplían con los criterios de “Las Puertas abiertas”, de ampliar la gama de las relaciones con la alianza atlántica empezando una relación más estrecha teniendo en cuenta dos factores principales. Los EE.UU., fueron el mayor protagonista en éste proceso, que enfocando toda su atención en sus guerras de Irak y Afganistán quisieron mediante la política de ampliación de la OTAN, garantizar la seguridad en la región. Sin lugar a dudas la participación de los países como Croacia, Macedonia y Albania en la misiones en Irak y Afganistán ayudaron en éste camino demostrando “lealtad” hacia los EE.UU. A nivel estratégico existían todos los criterios necesarios para ampliar la OTAN en la región con lo cual el proceso de ampliación no tuvo mayores dificultades para aceptar en su seno en 2009 en la cumbre de Bucarest, Albania y Croacia mientras en el caso de Macedonia la cuestión de nombre del país, fruto de litigio diplomático con Grecia impidió ser miembro de la alianza<sup>371</sup>.

En el caso de BO hubo un flujo de intereses bilaterales en la ampliación que coincidía también con el panorama regional y con los actores implicados en temas de seguridad. En primer lugar los interés de los países que comenzaron a desempeñar sus esfuerzos en ser miembros de la OTAN, eran políticos debido a una proyección pro occidental y en segundo lugar había razones económicas y estratégicas debido a que estos países no eran capaces de modernizar sus fuerzas militares teniendo en cuenta los desafíos que enfrentaban siendo los países más “pobres” fuera de la UE, con lo cual era difícil modernización las fuerzas armadas sin provocar un desequilibrio presupuestario. A nivel estratégico la alianza era un factor decisivo en la seguridad convencional de los países de la región, que en su artículo 5 garantizaba la seguridad de todos sus miembros<sup>372</sup>.

---

<sup>371</sup> Declaración de Bucarest sobre el estado de la alianza  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)

<sup>372</sup> *El Nuevo concepto estratégico, desafíos antiguos*/Instituto griego de estudios europeos/Atenas 2010/, pp. 3-15.

La *Alianza* era la solución y la alternativa para hacer frente no solo a las políticas de defensa sino también de la seguridad. A nivel nacional la proyección pro atlantista era un mecanismo político bastante fructífero para la clase política con lo cual dentro del panorama nacional se cumplían todos los factores para ser miembros de la OTAN. Por parte de la Alianza Atlántica la ampliación en BO, era junto con la política de integración de la UE, parte de una solución permanente en los temas de seguridad en la región. La OTAN vio un interés muy claro con un coste muy bajo, para recibir en su seno los países balcánicos, que con esta adhesión, se acercaban a los elementos de seguridad de la Europa Occidental. A nivel estratégico la ampliación de la OTAN tenía razones obvias para garantizar y ampliar aún más su peso político e militar en Europa pero también en el mundo, que después del *11 S*, veía como su papel iba tener más importancia en la seguridad global<sup>373</sup>.

El tercer elemento tenía que ver con los actores estratégicos involucrados en la seguridad de la región teniendo en cuenta los efectos del conflicto en Georgia en 2008 y recientemente en Ucrania. Una de las lecciones aprendidas de éste conflicto fue que cualquier ampliación de la OTAN en las fronteras de Rusia provocaría tensiones con la Alianza con lo cual, BO eran el único escenario que no presentaba mayores riesgos en éste aspecto. Hay que decir que éste proyecto fue en todos de sus etapas apoyado por la política norte- americana que veían en la OTAN una dimensión política más que militar ya que uno de los efectos de la crisis económica en Europa era la reducción de los presupuestos en temas de defensa, con lo cual los países europeos no podrían seguir el ritmo de los esfuerzos estadounidense en el presupuesto de la defensa<sup>374</sup>.

En el caso de la intervención en Kosovo, la OTAN recupero el control de un espacio que seguía disputando con países con una política “antigua” en la región como era Serbia y también Rusia, con lo cual la aceptación de estos países era un señal claro de una “conquista” política y el cierre de la dimensión de seguridad en una zona muy importante para la UE y la Alianza Atlántica. De esta forma la OTAN extendía su

---

<sup>373</sup> Con la llegada de Trump en la Casa Blanca y su declaración sobre la ineficacia de la OTAN, a juicio de éste trabajo no se considera que su política tendrá repercusiones para la OTAN, debido a que OTAN no es solo una organización militar sino también política.

<sup>374</sup> Durante una conferencia en el John Hopkins University en Washington DC en enero de 2014 el ministro italiano de defensa Mario Mauro confirmó un cambio de estrategia producto de los recortes en el presupuesto de defensa a nivel europeo, que de forma explícita dejó de entender que no pueden seguir el ritmo de la modernización de las fuerzas armadas de los EE.UU. y que los socios europeos comparten visiones diferentes con la administración norte-americana.

presencia efectiva en una región que había cuestionado su importancia durante los conflictos de los años 90, y ampliaba aún más su red de influencia *absoluta*. Teniendo en cuenta estos factores se puede decir que la adhesión en la OTAN coincidía con todos los criterios técnicos, políticos y estratégicos que hacen posible la ampliación de la OTAN.

A nivel técnico la alianza atlántica no se opuso a los países de la región teniendo en cuenta sus capacidades militares para ser miembros, sino que se centró solo a nivel político. Siguiendo esta política en 2010 hubo un acercamiento mayor de los países de la región. Montenegro sentó las bases de una posible incorporación a la OTAN que empezó en 2008 dos años después de su independencia, con la *Asociación para la Paz*, y la *Acción Individual de Asociación* que se concluyó en 2010 con la fase final de preadhesión que era el *Plan Marco* para ser miembro de la OTAN. Esta relación se materializó con una acción bilateral más tensa que incluía la participación de Montenegro en ayudar las fuerzas armadas afganas y él envió de 27 militares en Afganistán bajo el mando croata. En diciembre de 2015, el secretario general de la OTAN invitó oficialmente a Montenegro de ser parte de la alianza<sup>375</sup>. Una vez ratificado el protocolo de adhesión en la OTAN por los países miembros, el país será parte del *Tratado de Washington*.<sup>376</sup>

En el caso de BiH, el punto de partida de una posible adhesión en la OTAN se estableció en 2006 con la “*Asociación para la Paz*”. En 2008 se pasó a otro nivel mediante el lanzamiento del *Dialogo Intensificado para ser Miembro*, con Bosnia que es una fase muy importante en la relación con la OTAN. La Alianza invitó formalmente el país en 2010 y reafirmó esta posición en 2012 en la cumbre de la OTAN en Chicago para que el país aprobase el *Plan Individual de la Membrecía*, condicionándola con la resolución del problema que existía sobre el mando unificado de las fuerzas armadas en Bosnia que seguía fragmentado bajo el mando de las entidades. En éste clima la presidencia tripartita de BiH unánimemente aprobó el Plan de Acción para ser Miembro de la OTAN, pero la alianza reafirmó que estimaba el compromiso alcanzado pero que insistía aun en la unificación de las fuerzas armadas de la confederación. Aun así el país

---

<sup>375</sup> El estado de las relaciones con Montenegro.

[http://nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49736.htm?selectedLocale=en](http://nato.int/cps/en/natohq/topics_49736.htm?selectedLocale=en)

<sup>376</sup> La decisión de Montenegro de ser parte de la OTAN fue un golpe muy importante para Rusia que veía en Montenegro un aliado “cultural” con muy buenas relaciones desde los tiempos del zarismo.

no movió ficha en éste aspecto demostrando la misma problemática de cohesión que acompaña el proceso de integración europea<sup>377</sup>.

En el caso de Kosovo, el no reconocimiento del país por varios miembros de la OTAN dificulta mayor acercamiento, aun así en marzo de 2014 la asamblea parlamentaria de la OTAN otorgo al país el estatus de observador. Ser parte de la alianza atlántico ha sido para Kosovo uno de los retos más importantes desde la proclamación de la independencia. Es muy probable la utilización por parte de la OTAN del ingreso de Kosovo, como una forma para presionar a Serbia en el caso si no reconoce a Kosovo como país independiente. Por otro lado el apoyo incondicional de Serbia hacia Rusia puede llevar a una decisión política de adelantar el proceso de diálogo político para ser miembro de la OTAN, en el caso de Kosovo.

Las relaciones de Serbia con la OTAN se mantuvieron al margen de la política de la alianza durante las guerras en los Balcanes con lo cual el país tuvo una relación muy distanciada con la alianza basada solo a nivel diplomático participando en 2008 en el *Asociación para la Paz* e intercambiando delegaciones permanentes en Belgrado y Bruselas. El país no ha expresado ninguna intención de ser parte de la alianza no solo por el factor de la intervención en Kosovo sino también por la política fiel a Rusia con quien mantiene a lo largo de su historia una relación especial, y un rechazo ciudadano a la adhesión en la OTAN. Serbia es el país con mayores capacidades militares en los BO, siendo un productor y exportador de armamentos que en 2008 alcanzaron un nivel de ventas de 400 millones de euros exportando armamento ligero en países como Irak y Libia. El país cumple con todos los requisitos para ser miembro de la alianza pero políticamente esta es una decisión difícil para Serbia teniendo en cuenta también el rechazo de la ciudadanía a ser parte de la Alianza.

En el caso de Montenegro el país desde su independencia demostró un interés claro en ser miembro y fruto de éste interés han sido la superación de todas las fases de preadhesión que se basaban en el *Asociación* y el *Plan de Membrecía* que ha sido completamente asumido y el país está en la espera de ser el próximo país en formar parte de la OTAN según concluía también en la declaración final en la cumbre de la

---

<sup>377</sup> El estado de las relaciones entre BiH y OTAN. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49127.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49127.htm)

OTAN en Chicago en 2012<sup>378</sup>. El caso de Montenegro es un señal muy importante en la política regional y también fruto del éxito de la política de la puertas abiertas, cuando existen los requisitos del plan de ampliación del 1995<sup>379</sup>, pero también una política coherente alejada de tensiones que hace posible la adhesión en la OTAN, teniendo en cuenta las aspiraciones de Georgia de establecer relaciones más estrechas con la OTAN.

A pesar de que el país fue parte de la unión entre Serbia-Montenegro durante los bombardeos de la OTAN en 1999, el compromiso demostrado para ser miembro de la Alianza manifestó una visión coherente no solo del conflicto sino también del futuro del país. Fruto de esta perspectiva ha sido también el reconocimiento de Kosovo como país independiente a pesar que 30% de la población son serbios. Con la supuesta adhesión de Montenegro en la OTAN, se fortalece el carácter político de la ampliación transformándose lentamente y abalanzando dentro de la alianza los factores militares y políticos que son tan necesarios teniendo en cuenta no solo la capacidad militar de la OTAN, sino también su impacto en la consolidación de la paz en Europa. Por otro lado los nuevos retos de la Alianza, expresado también en la estrategia de Lisboa son no solo sus capacidades militares sino también el factor político que en la nueva *filosofía* se expresa claramente con las adhesiones de países que tienen un peso militar insignificante<sup>380</sup>. Resumiendo todo éstos factores, la ampliación de la OTAN se caracteriza por una apuesta política de seguridad.

Las asociaciones para la paz son acuerdos políticos y de prevención de conflictos y la ampliación combina los dos elementos. La ampliación con países sin un peso militar importante demuestra el carácter político y no militar de la OTAN en sus objetivos. Aunque hubo una gran presión dentro de las instituciones estadounidense durante la administración Bush y Obama para ampliar la OTAN incluso con Georgia, estratégicamente solo los BO cumplen con los requisitos para ser miembro de la Alianza Atlántica, porque en BO no existen otras fuerzas gravitacionales como pueden ser en la *Europa Caucasiana* si tenemos en cuenta las política exterior de Rusia.

---

<sup>378</sup> Declaración conjunta punto núm. 27 del documento/  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease)

<sup>379</sup> Estudio de la OTAN sobre la ampliación de la Alianza  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49212.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm)

<sup>380</sup> Ampliación de la OTAN 2000-2015: pp. 148 /Publicaciones Rand.

La “ocupación” rusa<sup>381</sup> de las regiones de Abkasia y Osetia en Georgia y también la situación en el oeste de Ucrania hacen difícil la implementación de plan de membrecía, pero en esta realidad la OTAN pueda usar la asociación para la paz para alcanzar una relación sostenible allí dónde los planes de acción para ser miembros encuentran dificultades. Los intentos para tratar la OTAN no solo por su peso militar sino *política* no encuentran comprensión en Rusia, que seguirá utilizando la ampliación de la OTAN como “excusa” en comprobar su peso político e militar en la región<sup>382</sup>.

En el caso de BO la ampliación de la OTAN con Albania y Croacia ha fortalecido aún más los componentes de la seguridad en la región, y la futura incorporación de Montenegro y posiblemente Macedonia cerrara un capítulo de transformaciones profundas en la región. En el caso de BiH y Serbia no hay una perspectiva para ser miembros de la OTAN; en Bosnia la política de las entidades sobre todo de RS, resiste a éste proceso mientras en el caso de Serbia existen diversas razones que hacen imposible un mayor acercamiento con la OTAN.

#### 4.5.7. El intento del golpe de estado en Montenegro

El proceso de adhesión de Montenegro en la OTAN junto con el cambio de rumbo desde la “fraternidad eslava” hacia la integración europea causo la reactivación de la política exterior de Rusia en BO. Si con la solicitud del país en ser miembro de la UE, no hubo mayores impactos, la solicitud de Montenegro para ser miembro de la OTAN causo el relevo de los intereses de Rusia en la región<sup>383</sup>. Montenegro junto con Serbia ha sido parte de la alianza histórica de Rusia en los Balcanes. Esta relación ha sido fundada en la cultura, religión, etnicidad, alianzas y recientemente en intereses económicos.

¿Porque Rusia no acepta la adhesión de Montenegro en la OTAN? Junto con Serbia, Montenegro ha sido la segunda “muleta” de la política rusa en la región. La afinidad

---

<sup>381</sup> Artículo Publicado en mayo 2014 en “The National Interest” por B. French/  
<http://nationalinterest.org/feature/bad-move-further-nato-expansion-10350>

<sup>382</sup> Micheal Brown artículo publicado en “ Foreign Policy” 4 de mayo 2014/  
<http://www.foreignaffairs.com/articles/141404/michael-e-brown/natos-biggest-mistake>

<sup>383</sup> Noticia en New York Times en noviembre de 2016 sobre el intento fallido del golpe de estado en Montenegro. [https://www.nytimes.com/2016/11/26/world/europe/finger-pointed-at-russians-in-alleged-coup-plot-in-montenegro.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/11/26/world/europe/finger-pointed-at-russians-in-alleged-coup-plot-in-montenegro.html?_r=0)



eslava basada en los rasgos étnicos y culturales y una alianza estratégica e histórica que el país ha mantenido con Rusia, ha fortalecido la identidad del paneslavismo ruso en la región<sup>384</sup>,<sup>385</sup>,<sup>386</sup>. En toda la Europa del Éste los únicos tres países que han tenido una relación especial con Rusia han sido Bielorrusia que es parte indispensable de la hegemonía rusa en Europa del Éste, Serbia como un aliado especial o “el hermano menor del sur” y Montenegro que ha tenido un interés especial hasta en el romanticismo ruso del siglo 19<sup>387</sup>.

Esta alianza data aún más antes cuando Rusia ofrecía su soporte en los esfuerzos de Montenegro de independizarse de un cierto control que mantenían del Imperio Otomano<sup>388</sup>. La resistencia centenaria de los montenegrinos contra los otomanos que tenía el epicentro en Cetinje, la antigua capital de Montenegro, había sido parte de la inspiración rusa, relacionando el heroísmo de las tribus montenegrinas contra un entero imperio como la resistencia de los “Termopilas” de los eslavos del sur, haciendo un paralelismo con la resistencia espartana contra los persas.<sup>389</sup> Esta alianza se materializó también con los matrimonios de las hijas de Nicolás I, príncipe de Montenegro en 1860, con miembros de la familia real de los Romanovs. Rusia había sido aliado de Montenegro en el Congreso de Berlín en 1878<sup>390</sup> y Montenegro era aliado de Rusia enviando contingentes militares en la guerra Ruso-Japonesa a principio del siglo XX.

Estos lazos se han materializado también en las inversiones rusas en Montenegro, que son alrededor de 30%. La industria de aluminio era uno de los sectores más desarrollados de la economía del país durante los años 2000 gracias a las inversiones de la empresa rusa CEAK que era dirigida por el magnate ruso Oleg Deripaska, que llegó a aportar hasta el 35 % de las exportaciones del país. Él dirigió la empresa desde 2005 hasta 2013. Debido a las deudas acumuladas, alrededor de 360 millones euros y la mala gestión, Deripaska se retiró dejando la producción de aluminio en manos del gobierno

---

<sup>384</sup> Vladislav. S (2009) *The tribes and clans of Montenegro*: Stefan University Press.

<sup>385</sup> Morrison. K (2009) *Montenegro: Modern History*. Tauris and Co. New York.

<sup>386</sup> Zlatar. Zdenko (2007) *The poetics of Slavdom; The mythopoeic Foundations of Yugoslavia*. Peter Lang. Alemania.

<sup>387</sup> Drapac. V. (2010) *Constructing Yugoslavia; A transnational history*. Palgrave Mcmillan. New York.

<sup>388</sup> Jalevich. B. (1983) *The history of the Balkans; 18-19 Century*. Cambridge University Press, pp. 90-120.

<sup>389</sup> Schuman. M. (2004) *Serbia and Montenegro. Facts on File* inc. New York, pp. 12-30.

<sup>390</sup> Objetivo de éste congreso era la revisión del Tratado de San Stefan después de la guerra ruso-turca. Los territorios del imperio en los Balcanes fueron parte de las discusiones en éste congreso. Montenegro era parte de éste congreso.

de Montenegro y más tarde la empresa fue comprada por 28 millones de euros por el empresario montenegrino Veselin Pejovic. Otra cara de los lazos económicos entre Rusia y Montenegro son las inversiones en el mercado inmobiliario con 30% del total y la aportación de los turistas rusos, alrededor de 30% del total de un millón de turistas que visitan el país cada año. Montenegro fue la única ex República que mantuvo los lazos con Serbia después de la fragmentación de Yugoslavia, que eran fundados en una alianza natural con Serbia debido a la histórica común, lazos religiosos y étnicos. Éste eje funcionó durante las guerras en Croacia, Bosnia, y se sustentaba de la relación especial con Rusia.

La historia reciente de Montenegro está ligada con Milo Gjukanovic siendo primer ministro y presidente de Montenegro desde 1991 y aliado de Milosevic hasta 1998. En 1998 el aparta del poder Momir Bulatovic que era el presidente de Montenegro y un hombre cercano de Milosevic en los años 90 y líder del Partido Democrático de los Socialistas sucesora del partido comunista desde 1991. Uno de sus primeras decisiones siendo presidente de Montenegro era de apartarse de Milosevic y seguir el rumbo hacia los valores occidentales y más tarde la integración europea. Gjukanovic ha estado en poder en Montenegro, por más de 27 años desde 1991, como presidente y primer ministro. En los años 2000, él fue apoyado por el gobierno ruso y parte de esta relación eran también el flujo de las inversiones rusas en Montenegro así como el flujo de los turistas. Montenegro en la época de Tito era conocido por sus “resorts” y era el lugar de vacaciones para muchos yugoslavos y europeos, de hecho hoy en día el turismo es el sector que más aporta en la economía del país. Parte del “reproche” ruso en el caso de Montenegro puede justificarse en la política pro europea de Gjukanovic, cuando éste último había tenido siempre el apoyo ruso.

Entre la clase política “paneslava” en BO, Gjukanovic ha sido el más pro europeo y como respuesta, él obtuvo el apoyo de la comunidad Euro-Atlántica en la independencia y también en el camino del país en la integración europea y en la OTAN. Montenegro reconoció la independencia de Kosovo y la misma “independencia” de Kosovo vio una oportunidad de oro con la independencia de Montenegro en 2006, que dañaba los lazos federativos que buscaba Serbia. Éste paso era muy importante para la declaración de independencia de Kosovo, porque Serbia seguía perdiendo legitimidad incluso de su aliado más cercano.

La posición geográfica apartada de la región de Cáucaso ha creado una oportunidad para Montenegro “escaparse” de un control físico por parte de Rusia y a pesar de que su líder histórico Gjukanovic ha sido causado constantemente como uno de los líderes más corruptos de BO, él ha sido de los políticos más europeístas dentro del “paneslavismo” de la región. Su figura está estrechamente ligada con la independización pacífica del país en 2006 y el cambio de rumbo hacia los valores europeos. Desde 2006, Montenegro ha sido el país que más ha aprovechado con la relación técnica con la UE siendo en solo 6 años país candidato, abriendo en poco tiempo los capítulos de adhesión, dónde hasta 2017 tenían en proceso de negociación y cierre más de 20 capítulos.

El obstáculo que enfrentó Montenegro en éste camino no fue solo la oposición de Rusia y de Serbia. La rama de la iglesia ortodoxa serbia en Montenegro se oponía al ingreso de Montenegro en la OTAN y para parar el proceso recomendó un referéndum<sup>391</sup>. En contra de éste paso era también el Patriarca de la iglesia Ortodoxa de Rusi Kiril, que coincidía con el documento firmado por el presidente Putin a finales diciembre de 2015, de que la ampliación de la OTAN era una amenaza para Rusia. Otro obstáculo era la población serbia de Montenegro que es alrededor de 30%% en un total de 640 mil habitantes. Como consecuencia la oposición política que representa la población serbia estaba en contra de la adhesión en la OTAN. En las manifestaciones de 2015, de quien era parte también el ex Presidente de Montenegro y socio de Milosevic, Momir Bulatovic, los protestantes reclamaban un referéndum sobre la adhesión en la OTAN y exigían mantener los lazos con Rusia, como el país que había defendido históricamente la independencia de Montenegro<sup>392</sup>. Como respuesta el parlamento montenegrino voto en favor de la adhesión del país en la OTAN con un margen muy estrecho de votos, 41 votos en favor, entre un total de 81 votos.

Como pasa en todos los países de BO la clase política está compuesta según la composición étnica. En Macedonia, BiH, Kosovo, Serbia y Montenegro no hay partidos

---

<sup>391</sup> Noticia en el portal Balkaninsight sobre la protesta de iglesia ortodoxa serbia en Montenegro enero de 2016. <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-church-urges-montenegro-to-hold-referendum-on-nato-01-04-2016>

<sup>392</sup> Noticia en Balkaninsight sobre las protestas contra la adhesión el OTAN. <http://www.balkaninsight.com/en/article/rally-in-montenegro-demands-nato-referendum-12-12-2015-1>

“mixtos” sino que las etnias tienen su presentación política. La oposición política en Montenegro representa principalmente la población serbia. El hecho que el Partido Demócrata de los Socialistas ha sido el más votado desde 1991 y Milo Gjukanovic desde 1991 sigue en poder, demuestra que la población montenegrina alrededor de 46% de la población está en favor de la política europeísta de Gjukanovic. Montenegro es un país multiétnico y solo 46% de la población se declara montenegrinos, 30% serbios, 8% albaneses, 6 bosnios musulmanes. Tradicionalmente las minorías étnicas de los albaneses y bosnios han estado en favor de la independencia y en contra de la influencia serbia en Montenegro. Teniendo en cuenta estos factores y el hecho que el PDS ha ganado siempre las elecciones con el apoyo de los partidos de otras minorías un posible referéndum sobre la entrada en la OTAN saldría ganando, aunque con una diferencia estrecha.

El hecho que la UE es una “superpotencia normativa, cívica, económica y social” la solicitud del país para ser miembro de la UE no levanto preocupación dentro de la “fraternidad eslava” liderada por Rusia, porque su aliado más cercano en la región, Serbia, estaba en el mismo proceso.

A pesar que el mundo de hoy se caracteriza por rasgos “realistas” basando las relaciones entre los países en la interdependencia, elementos del antiguo liberalismo vuelven en la escena en el caso de Rusia principalmente en las aspiraciones de Georgia en ser miembro de la OTAN en 2008 y en relación a la solicitud de Ucrania en ser socio de la UE. El hecho que los dos países comparten frontera con Rusia y dónde vive una minoría abrumadora de rusos en los respectivos países, facilito la expansión “liberal” y ortodoxa de Rusia en estos países y como consecuencia, desde 2013 es uno de las preocupaciones mayores de la UE.

¿Porque la solicitud de Serbia y Montenegro en la UE, no “sacude” la política liberal de Rusia, mientras la asociación de Ucrania convierte el Este del país en un escenario de guerra? Las respuestas pueden ser diferentes desde el rechazo de cualquier intento de europeizar la frontera Este de Rusia hasta una nueva política de expansión y control directo de esta frontera, pero uno de las respuestas más antagonistas es que el impacto

de Rusia allí dónde el efecto gravitación de la comunidad “Euro Atlántica”<sup>393</sup> está bien radicada junto con la lejanía física disminuyen el efecto de Rusia. Si los escenarios de Georgia y Ucrania han demostrado una reafirmación del poder hegemónica de Rusia en Europa, la intervención de Rusia en BO comprueba su dificultad de convertirse en un factor decisivo más allá de sus fronteras. El hecho que más allá de un golpe fracasado de estado en Montenegro y de abastecer la oposición pro rusa y pro serbio en Montenegro con medios políticos y económicos, la influencia de Rusia en Montenegro fue aislada principalmente porque existe un consenso social y político sobre el futuro del país, que Rusia no puede controlar.

A pesar de que en Montenegro no hay una minoría rusa, la oposición, pro rusa de la población serbia, ha tomado el papel de la “minoría,” resistiendo al proyecto europeísta del Montenegro. La solitud de Montenegro en ser miembro de la OTAN es un golpe de una de las ramas de la política exterior de Rusia que se basa en aquellos sectores paneslavos, ya que uno de los intereses de Rusia ha sido de guiar esta iniciativa en Europa del Éste, pero ha encontrado apoyo solo en el caso de Serbia y Bielorrusia. La adhesión en la OTAN de los países multiétnicos es una garantía adicional en la continuidad de los países y la inviolabilidad de sus fronteras. Macedonia, BiH y Montenegro son el ejemplo más claro de esta tendencia. Casi la mitad de la clase política y alrededor de 40% de la población en Montenegro está en contra de la adhesión en la OTAN. En éste caso, a largo plazo y teniendo en cuenta el interés de Rusia de dominar aquel parte del eslavismo relacionado estrechamente con la iglesia ortodoxa rusa y el control de Kremlin, puede suponer un riesgo continuo en la estabilidad y la soberanía del país. Rusia percibe la solicitud de Montenegro en la OTAN, como una traición a los lazos históricos y culturales entre los dos países, mientras la intervención directa de Rusia en contra de esta solicitud es una causa interviniente y factor que mide su capacidad de controlar, sus “satélites” en los Balcanes.

En todo éste escenario, ha quedado claro que Montenegro no es Ucrania y la intervención militar de Rusia queda reducido alrededor de sus fronteras. La organización del intento del golpe de estado en octubre de 2016, oficialmente según la

---

<sup>393</sup> UE más OTAN.

fiscalía de Montenegro fue orquestada en Moscú con la implicación de la oposición política de los serbios de Montenegro y de los sectores más nacionalistas en Serbia. Por esa razón a dos líderes del Frente Democrático en Montenegro que representa la población serbia, se les quito la inmunidad para poder ser investigados en su relación con el intento del golpe<sup>394</sup>. A pesar de que el país pueda ser miembro oficial de la OTAN en mayo de 2017, Montenegro está atravesando un periodo convulso, y todas las hipótesis llevan a que el ingreso del país en la OTAN puede fortalecer la política regional y la seguridad regional que entra en otra dimensión y es una garantía adicional de estabilidad.

En el mes de marzo de 2017 en el *Senado* durante una de las sesiones de discusión sobre la entrada del país en la OTAN, el senador republicano John McCain que dirigía la *Comisión de Seguridad y Defensa* en el Senado, acusó al senador republicano Rand Paul que sus observaciones en contra de la entrada de Montenegro en la OTAN, eran dirigidas por Rusia y el acusaba expresamente a Paul, que estaba trabajando para Vladimir Putin. Según McCain la adhesión del Montenegro en la OTAN tenía el apoyo de todos los 28 miembros de la OTAN, incluso del comité de las relaciones exteriores del Senado. El senador por Kentucky, Paul era uno de los defensores más feroces del presidente Trump<sup>395</sup>. Las acusaciones de McCain podrían ser una razón más de deducir que Rusia estaba intentando con todos los frentes bloquear el ingreso de Montenegro en la OTAN.

La primavera de 2017 era volátil y tenían como protagonista indirectamente a Rusia. En abril había elecciones presidenciales en Serbia, Montenegro seguía resistiendo a los intentos de Rusia de bloquear la adhesión en la OTAN, en Macedonia, el partido nacionalista VMRO DPMNE había buscado el apoyo de Rusia para bloquear un acuerdo entre los social-demócratas y la plataforma albanesa *BESA* para crear gobierno. El ministerio de exteriores Ruso a finales de febrero había llamado a la UE de no presionar las partes para llegar un acuerdo. En Albania la oposición había boicoteado el Parlamento y seguía una protesta pacífica delante del edificio del gobierno y se

---

<sup>394</sup> Noticia sobre la investigación de la fiscalía montenegrina en el caso del intento del golpe de estado.  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/protests-block-podgorica-as-parliament-strips-opposition-mps-immunity-02-15-2017-2>

<sup>395</sup> Parte del debate entre los senadores en el senado en marzo de 2017.  
<https://theconservativetreehouse.com/2017/03/15/senator-john-mccain-accuses-rand-paul-of-now-working-for-vladimir-putin/>

rumoreaba que Rusia estaba presente en los esfuerzos de la oposición de boicotear la vida política en el país. En Kosovo los intentos de crear el ejército<sup>396</sup> habían causado diferentes acusaciones sobre la seguridad regional, principalmente de Serbia y Rusia, aunque las capacidades de éste ejército serían más de una fuerza policial que militar. Esta situación había llamado la atención del Consejo de UE<sup>397</sup> y de la cumbre de jefes de gobierno de BO que tuvo lugar en Sarajevo en marzo de 2017<sup>398</sup>. En las conclusiones finales se ponía en evidencia que había intentos de poner en peligro la estabilidad regional y los procesos euro-atlánticos de la región.

#### 4.6 El papel de la OSCE, como factor preventivo

Durante los años 90 la OSCE se transformó desde una conferencia por la declaración de Helsinki en 1975, hacia una Organización Internacional en la cumbre de Budapest en 1994<sup>399</sup>. Éste cambio no dio un impacto esperado como un actor importante en la seguridad en Europa e principalmente en la zona de Cáucaso y BO. OSCE califica la *Seguridad* según cuatro elementos *Político-Militares, Económico, Medio-Ambiental y Humano* teniendo en cuenta también el estado de derecho<sup>400</sup>. Dentro de estos cuatro pilares esta organización intenta de centrar sus esfuerzos para garantizar la estabilidad en el sudeste de Europa y en la frontera del Éste, dónde la OSCE presta un especial interés debido a que parte de esta Organización son países no Europeos como las repúblicas ex soviéticas en el éste de Cáucaso. En la orilla sur de Mediterráneo, Argelia, Egipto, Túnez, Marrueco son socios de la OSCE, mientras Libia unas de las fuentes principales de emigración hacia la UE no es socio de OSCE.

Aunque es la mayor organización mundial en temas de seguridad que engloba 57 países, su papel en BO ha ido reduciéndose por el claro protagonismo de la UE y la OTAN. En el caso de Ucrania y antes en Georgia, Rusia ha despreciado la presencia de OSCE

<sup>396</sup> Según el plan de Ahstisaari Kosovo no podría tener ejército y la seguridad del país era responsabilidad de KFOR.

<sup>397</sup> Conclusiones de Consejo de UE, 9 de marzo de 2017. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/09-conclusion-pec/>

<sup>398</sup> Conclusiones de la reunión de los jefes de gobiernos de BO en presencia de la CE y ministro de exteriores de Italia.

<sup>399</sup> McKenzie. M, Loedal. P. (1998) *The promise and reality of European Security Cooperation*. Estados Unidos. Biblioteca del Congreso, pp. 121-125.

<sup>400</sup> Estrategia de la OSCE presentado en 2012 <http://www.osce.org/sg/100193?download=true>

como mediador. Teniendo en cuenta su experiencia en la región OSCE es la organización que más ha trabajado en temas de paz y seguridad en BO relacionándolo también con la democratización de estos países. Su papel está más relacionado con la alerta temprana, prevención y gestión de conflictos, aun así la presencia de esta organización en todos los escenarios de conflicto en la región no ha podido prevenir estos conflictos aunque tuvo un gran protagonismo sobre todo en la guerra de Kosovo o en la primavera de 1997 en Albania cuando el país afrontaba un crisis interna relacionado con el colapso de un sistema financiero piramidal.

La OSCE mantiene aún su misión en todos los países que son parte de la política de ampliación. Durante los años 90 su misión se centraba principalmente en temas de prevención de conflictos y alerta temprana y desde los años 2000 su trabajo ha sido centrado en temas de fortalecimiento de la democracia, derechos humanos las minorías étnicas y misiones de observaciones electorales<sup>401</sup>. La presencia de otros actores internacionales en la región como la UE, OTAN, han reducido la importancia de la OSCE<sup>402</sup> y desde cuando los países de BO han ido acercándose más en la política de integración han visto la misiones de la OSCE como un factor que perjudica su imagen para ser países miembros de la UE ya que en la estrategia de la OSCE, BO y Cáucaso se evidencian como áreas estratégica para esta organización, dejando entender la fragilidad no solo democrática sino también en seguridad.

Para la OSCE, BO son la parte más importante operativa para la funcionalidad de la organización que se refleja en el su presupuesto que alcanza casi 40%, unos 45 millones de euros destinados en esta región<sup>403</sup>, mientras en Cáucaso éste presupuesto es solo 5% unos 8 millones de euros y en centro de Asia en las repúblicas ex Soviéticas 13% unos 18 millones de euros. Dentro de BO, la misión en Kosovo es la más importante seguido por la Misión en BiH. Las labores principales en todas las misiones, presencias y oficinas de la OSCE se basan principalmente en temas del estado de derecho así como en la eliminación de material militar o residuos químicos, parte del arsenal militar heredado por los regímenes comunistas como es el caso de Albania. OSCE también

---

<sup>401</sup> Estrategia estadounidense para el siglo 21/Fortaleciendo la alianza transatlántica, Publicaciones del Departamento de Defensa Washington DC 2000, pp. 40-42.

<sup>402</sup> Transatlantic Policy Consortium/ *Transatlantic perspectives on security imperatives*/ Transactions Publications Lit Verlag Berlin 2007, pp. 101-105.

<sup>403</sup> Datos del 2014



sigue prestando su ayuda en el fortalecimiento de los recursos humanos y de las agencias que empeñan sus servicios en la lucha de diversos tráfico como estupefacientes o seres humanos.<sup>404</sup>

Existe un debate relacionado con la funcionalidad de la OSCE teniendo en cuenta su *eficacia*<sup>405</sup> en temas de seguridad, pero para la OSCE, BO son parte fundamental del su trabajo teniendo un papel importante relacionado con democracia y derechos humanos y esto se refleja también en su presupuesto<sup>406</sup>. En diferencia de otras organizaciones en la región, la OSCE a partir de los años 2000 ha sido involucrada sobre todo en los procesos electorales en BiH, Macedonia, Albania y Kosovo<sup>407</sup>. El papel desempeñado en éste proceso ha tenido que ver con los procesos electorales en la fase anterior de las elecciones, las jornadas electores y en el seguimiento del proceso post-electoral<sup>408</sup>. Teniendo en cuenta la naturaleza de la OSCE, su funcionamiento en BO ha sido no ha sido relacionado con la tema de seguridad sino con los procesos democráticos en la región. La UE suele involucrar la OSCE en sus proyectos de fortalecimiento del estado de derecho, así como en varias ocasiones ha obligado a los países de BO, de introducir las recomendaciones de OSCE en los procesos electorales.

#### 4.7 El papel de los EE.UU

Los EE.UU., tuvieron un papel de protagonista durante su intervención en BiH y Kosovo incluyendo las resoluciones respectivas con la Paz de Dayton, la conferencia de Rambouillet<sup>409</sup> y la declaración de independencia de Kosovo. Su presencia en los BO ha sido muy importante no solo en los años 90 durante las intervenciones militares sino también en los años 2000 durante los procesos de la construcción de paz y democracia. A partir de la campaña militar estadounidense en Afganistán e Irak hay una retirada de

---

<sup>404</sup> Estudio de las Naciones Unidas [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan\\_studi.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_studi.pdf)

<sup>405</sup> Impacto de las Misiones de la OSCE en BiH, Uzbekistán y Ucrania, [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20030200\\_cru\\_paper\\_huber.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20030200_cru_paper_huber.pdf)

<sup>406</sup> Artículo publicado en DGAP <https://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/topics/can-osce-be-saved>

<sup>407</sup> M.Brainf / *Integrating Balkans .Conflict Resolution and impact of EU enlargement*/Taurus, Nueva York, 2011, pp. 145-147.

<sup>408</sup> Publicación del Consejo de Europa /Marzo 2012

<sup>409</sup> Ante de los bombardeos de la OTAN en 1999, en febrero del mismo año representantes de las dos partes más el Grupo de Contacto intentaron llegar un acuerdo sobre Kosovo a las afueras de París, que fue rechazado por la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro). Éste rechazo llevo a la decisión de empezar la campaña de los bombardeos aéreos de la OTAN en marzo del mismo año.

los asuntos “*Balcánicos*” desde la perspectiva militar hacia las labores diplomáticas y políticos.

La acción militar de los EE.UU., en las guerras de ex Yugoslavia a diferencia de Afganistán e Irak ha sido rotundo garantizando a largo plazo la estabilidad en la región. Si en el caso de la guerra de Bosnia hubo una respuesta parcial que se acompañó con un acuerdo *debatido* como fue Dayton teniendo en cuenta la fragmentación política e administrativa de BiH, en el caso de Kosovo la intervención así como la fase posterior se administraron de forma más contundente y se finalizaron con el apoyo político de los EE.UU., en la independencia de Kosovo que en una cierta manera era parte de los esfuerzos de los EE.UU., en seguir la estabilidad de BO. Con toda la magnitud de la intervención de los EE.UU., la región tiene un interés “*periférico*” en la política estadounidense. Teniendo en cuenta que la opinión académica estadounidense y europea, se inclina hacia la idea que sin la paz en los Balcanes no habrá seguridad en Europa es comprensible un cierto interés sobre la seguridad en los Balcanes que atrae a la política estadounidense aun hoy en día cuando hay una mejoría sustancial de seguridad en BO. Las administraciones Bush y Obama, estaban en favor de la ampliación de la OTAN, mientras con la administración Trump, no se esperan grandes cambios sobre la política estadounidense en la región.

La intervención de los EE.UU., en la guerra de Kosovo y en la estabilidad de la región ha sido quizá uno de los mayores éxitos de los EE.UU., en la política internacional y también en la eficacia militar, aunque habido críticas relacionado con la intervención de la OTAN en Kosovo sin el compromiso del Consejo de Seguridad así como por el apoyo prestado en la independencia aunque en éste aspecto la *Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia en la Haya*, estuvo en favor del “acto” de la independencia de Kosovo<sup>410</sup>. La intervención en Kosovo ha sido un proceso completo

---

<sup>410</sup> Pocos meses después de la declaración de independencia, Serbia pidió a la Asamblea General de las Naciones Unidas examinar la solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre si la declaración unilateral de independencia era en conformidad con el derecho internacional. Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 63 / 3, sobre cual les pedía la opinión consultiva de la CIJ con la pregunta formulada así: “¿Es la declaración unilateral de independencia de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo (IPAG) de acuerdo con el derecho internacional? Tras la aprobación de esta resolución, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, envió el expediente en la CIJ y todos estos documentos presentados en la corte internacional que parecían ser favorables a Serbia, donde el más importante de las cuales era la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU. Por otro lado los representantes de Kosovo entregaron sus documentos que se referían principalmente a la violencia perpetrada por las fuerzas de Serbia / República Federativa de

en todas las etapas; intervención militar, reconstrucción e independencia. Durante esta guerra los EE.UU., proporcionaron 60% las fuerzas utilizadas en la campaña militar así como 80% de toda la munición utilizada<sup>411</sup>.

Los EE.UU., fueron quienes más apoyaron la incorporación de Albania y Croacia en la OTAN pero también quienes más han apoyado la política de puertas abiertas de la OTAN. Previamente la *Carta de Adriático*, era otro mecanismo que canalizaba o cambiaba la política estadounidense en la región desde una política activa militar hacia una política de estabilidad y cooperación regional a largo plazo. A nivel militar los EE.UU., mantienen en Kosovo la base Bondsteel, la más grande en los Balcanes y uno de los más grandes de Europa y la mayor base militar estadounidense construido desde la guerra de Vietnam. Esta base sirve a la misión de la OTAN en Kosovo siendo centro operativo de la misión en el Éste del país. El número de los soldados estadounidense concentrados en esta base ha ido reduciéndose desde 7000 que fue en los principios de la misión a 700 durante los años 2013-2014 y también las ayudas técnicas desde 621 millones de dólares para la región en 2002 en 285 millones a finales de 2010.

El conflicto en Ucrania ha traído otra vez el debate de la importancia de los EE.UU., en temas de seguridad en Europa, en un momento cuando su papel en Europa con los últimos conflictos en los Balcanes iba reduciéndose. Aunque habido una retirada activa de la política de seguridad en los Balcanes y también en Europa los EE.UU., son aun parte estructural de la seguridad en Europa. El cambio que trajo la política exterior del Presidente Trump podría acelerar el proyecto de la defensa común dentro de la UE.

#### 4.8 El papel de la PESC en materia de seguridad en BO

---

Yugoslavia durante el período 1998-1999, y argumentos históricos que hacían posible defender la declaración unilateral de independencia en la CIJ. Aparte de los documentos mencionados anteriormente, la CIJ tuvo también en cuenta las declaraciones escritas por vía oral realizados por los países que se han demostrado en favor o en contra de éste proceso. Después de 2 años la CIJ anuncio en julio de 2010 una opinión consultiva resumiendo que la declaración unilateral de independencia no había violado el derecho internacional porque el derecho internacional no prohíbe tales declaraciones. El dictamen sobre Kosovo a la CIJ en La Haya se formuló por 15 jueces, de los cuales 9 provienen de países que han reconocido la independencia de Kosovo, incluido su presidente, el japonés Hisashi Oada, que considero que no cabe aplicar el principio de la integridad territorial porque dicho principio queda definido en la esfera de las relaciones entre estados, y el derecho internacional no regula el proceso que conduce en la creación de los estados.

<sup>411</sup> Artículo publicado por el Instituto Brookings Washington DC  
<http://www.brookings.edu/views/articles/daalder/useurbalkch.pdf>

Desde su creación en 1992, la PESC fue un factor importante en la seguridad de los BO, a partir del año 2000 mediante su actividad diplomática y normativa teniendo en cuenta los esfuerzos de los países en la integración europea relacionado con los efectos de condicionalidad que acompaña éste proceso, como ha sido el caso de las relaciones entre Kosovo y Serbia. PESC participo en los acuerdos de Dayton bajo la *sombra* de Alemania, Francia e Reino Unido y tuvo un papel más activo en los labores de construcción y consolidación de la paz que era también el terreno apropiado “*soft power*” de la UE. A partir de los años 2000, la UE fue ganando más peso debido a una retirada progresiva de EE.UU., y la creación de una política exterior más unificada en el seno de la PESC en el caso de BO.

Con su dinamismo en la región, PESC acumulo más experiencia y también experimento todas sus capacidades en diferentes escenarios; Macedonia debido a su papel negociador en los acuerdos de Ohrid; Bosnia a partir de 2004 después de la retirada de la OTAN y en la fase posteriori de la independencia de Kosovo. Esto se reflejó en las capacidades técnicas teniendo en cuenta las misiones Althea en Bosnia, EULEX<sup>412</sup> en Kosovo, EUPOL en Macedonia y la presión diplomática no solo de la alta representante de la política exterior sino también de las misiones equipadas de amplias poderes de los enviados especiales en Kosovo y Bosnia que tenían un papel relativamente importante de mediación y control sobre todo en el caso de Kosovo. Hay que decir que la “arma” más utilizado en éste proceso ha sido el proceso de integración y un trabajo coordinado con la política de ampliación para hacer posible la utilización del poder de la UE en la región.

Aunque la toma de decisiones sobre la política exterior entre los socios europeos en temas de política exterior ha sido difícil (Irak, Siria, Libia) en cuando a los BO ha habido una cierta coherencia sobre esta política con la excepción de la independencia de Kosovo<sup>413</sup>. La “metástasis”, de los efectos de seguridad en los BO ha hecho que la PESC recuperase gradualmente a partir del año 2000 su papel en la región, coincidiendo

---

<sup>412</sup> Su principal misión es ayudar y apoyar a las autoridades de Kosovo en el ámbito del estado de derecho para trabajar con la policía, y el poder judicial. EULEX fue creado a través de la Acción común del Consejo Europeo en febrero de 2008, antes de la declaración de independencia. EULEX y comenzó a funcionar el 9 de diciembre de 2008, y alcanzó plena capacidad operativa de 06 de abril 2009.

<sup>413</sup> España , Grecia, Rumania, Eslovaquia y Chipre aún no han reconocido Kosovo

que a partir de éste año los retos principales eran la consolidación de la paz, convivencia étnica y estado de derecho con lo cual éste era el terreno apropiado de la UE.

Las misiones que PESC mantiene en Bosnia y Kosovo son signo de la relevancia que aun la seguridad tiene en estos países pero como vimos también en los documentos de la estrategia de seguridad los desafíos de seguridad se fusionan con elementos del estado de derecho y en esta línea ha sido también la misión de EULEX en Kosovo, mientras en el caso de BiH la misión Althea no ha podido superar el perfil de su misión. La diferencia entre la misión de EULEX y ALTHEA refleja también la consolidación de la PESC, que si en el caso de Bosnia no pudo ser un actor importante en el fortalecimiento del estado de derecho debido a que en 1995<sup>414</sup> su reciente creación desde el Tratado de Maastricht, no creaba un espacio de actuación oportuno, mientras en el caso de Kosovo la PESC entro como un actor importante desde la declaración de la independencia, con lo cual EULEX pudo convertirse en la parte sustancial de los esfuerzos en el fortalecimiento del estado de derecho que sin lugar a dudas era un indicador importante en la seguridad de Kosovo.

Si en el caso de Bosnia la PESC no podría fomentar el acuerdo político entre las entidades, en el caso de Kosovo y Serbia, la PESC fue el protagonista principal teniendo en cuenta las aspiraciones europeas de estos dos países con lo cual el acuerdo logrado entre Kosovo y Serbia fue la primera “batalla” diplomática que la PESC gano en BO. Esto les sirvió a la reputación de la PESC en un momento que su credibilidad se veía perjudicada por las primaveras árabes o la situación e Ucrania.

## 4.9 Conclusión

La cooperación regional es un fenómeno nuevo en BO que conlleva una peculiaridad que los hace más “interesante”. Excepto Albania el resto de países han sido parte de ex Yugoslavia y es bastante llamativo el hecho que después de la desmembración de la federación los países se han esforzado en encontrar otras formas de cooperación. Esto es una nueva experiencia de regionalización que va desde un *marco federativo* hacia un *marco regional*. La pregunta en éste caso es: ¿Estarían los países dispuestos a crear un

---

<sup>414</sup> Durante el acuerdo de Dayton

nuevo marco regional después del colapso de ex Yugoslavia? La respuesta de esta pregunta es en la nueva dimensión y objetivo que la perspectiva de integración ha implantado en BO, lo que hace posible un cambio de 360° en como los países perciben el marco regional

Existen motivos, políticos, económicos y de seguridad para que BO profundicen la cooperación regional que entre tanto es un criterio para integrarse en la UE. En la filosofía de la UE presentando también en la estrategia para la cooperación regional de BO en 2013, el desarrollo económico y el aumento de los intercambios comerciales y los proyectos de infraestructura atraen consigo una nueva dimensión de seguridad en la región<sup>415</sup>. La cooperación regional en BO es un ingrediente decisivo para la estabilidad, la reconciliación y el dialogo político. Esta política ayuda en sobrepasar los elementos de nacionalismo y promueve el entendimiento en la región.

La política de ampliación es el factor decisivo sobre el cambio profundo que se da desde 2003, en la cumbre de Salónica. Esta dialogo político constante con la UE ha promovido una nueva dimensión regional que tiene la potencial de convertirse en un pilar imprescindible de la adhesión en la UE. La política de ampliación se ha convertido en el garante principal para que esta cooperación se convierte en un elemento sustancial no solo de dialogo político, sino también de crecimiento económico y seguridad. CEFTA y RCC pueden sostener no solo éste dialogo sino que pueden convertirse en la base de un enredo más eficaz de crecimiento económico y resolución de disputas. Los datos de CEFTA demuestran que aún existen perjuicios en el comercio regional y países como Albania no está muy involucrado en esta cooperación económica.

El problema que existe en la cooperación regional en BO es que hasta 2016 ha tenido en su foco de atención y de su actividad los países de la región y no las sociedades quienes más sufren los errores del pasado. La tasa de desempleo a nivel regional es alrededor de 22% y 55% entre los jóvenes. La RCC en su estrategia prevé el aumento de PIB per cápita y la creación de 300.000 mil puestos de trabajo hasta 2020, pero hasta 2017 la tasa de desempleo seguía igual. En la cooperación regional se deben incluir beneficios

---

<sup>415</sup> Cooperación Regional en BO. Una prioridad para la UE. 2013, pp. 5.

sociales, sino toda esta gama de cooperación quedara solo a nivel horizontal sin afectar a la ciudadanía y sus expectativas para una vida mejor.

En el nuevo marco de cooperación regional, la presencia de las misiones de la OTAN en Kosovo y BiH, la adhesión de Albania y Croacia en la OTAN, el futuro adhesión de Montenegro, la política de ampliación y la independencia de Kosovo en 2008 han fortalecido la seguridad en BO. Estos elementos han hecho de BO una región estable y se puede decir que la seguridad convencional y la situación dentro de los países prometen un futuro seguro para sureste de Europa. La adhesión de BO en la UE podría ser el último tramo para equipar la región con los mismos niveles de seguridad que tiene la Europa Occidental. La adhesión es la máxima garantía no solo entre los mismos países sino también dentro de algunos escenarios que representan los últimos desafíos de la seguridad en la región como son en el norte de Kosovo, convivencia étnica en Macedonia y el futuro de la República *Srpska* en BiH. UE tiene la experiencia necesaria y los medios adecuados para prevenir cualquier intención de saltar el marco de la seguridad en la región. La negociación de los capítulos de adhesión mas específicamente el capítulo 35 va ser una herramienta útil dónde la UE puede condicionar la adhesión con declaraciones de paz y reconocimientos de fronteras y quizá con el reconocimiento de Kosovo por parte de Serbia que ha sido expresado en varias ocasiones por países miembros de la UE como Alemania o Italia y en algunas ocasiones también por la CE.

La crisis en Ucrania y la amenaza terrorista proveniente de ISIS, hacen los BO fuera del contexto de las guerras de los años 90, una región muy importante para Europa. Fortaleciendo la seguridad y la capacidad de reacción de éstos países como pueden ser futuras crisis emigratorias, la UE fortalece su seguridad, porque los BO sirven como barrera de una relación tensa que la UE mantiene con Turquía y en éste sentido los BO tiene una importancia vital para la seguridad en Europa Occidental.

El intento de golpe de estado en Montenegro lanzo una señal sobre la posible implicación de Rusia más allá de Ucrania. El ingreso de Montenegro en la OTAN en medio de las voces de la administración Trump sobre los problemas que atraviesa la Alianza Atlántica, intenta dar continuidad a la política de *las puertas abiertas*. Como

ocurre en la política de ampliación, en Europa solo BO cumplen con los criterios políticos y factores no convencionales para ser miembro de la comunidad Euro-Atlántica. El caso de Georgia en 2008 y la crisis en Ucrania hacen posible que estas organizaciones extiendan su poder gravitacional solo en BO que están en una nueva etapa de seguridad regional y no existen amenazas reales que puedan cuestionar estos elementos de seguridad. La convivencia étnica en Macedonia y BiH, y la independencia de Kosovo son puntos calientes que con la presencia de la OTAN y la política de ampliación de la UE, reducen la posibilidad para que se conviertan en escenarios peligrosos para la seguridad en BO.



### **Parte III: El marco técnico de la relación UE –BO**

La asociación con la UE y la liberalización del comercio tiene como objetivo principal aumentar los niveles de bienestar económico-sociales y la estabilidad. La apertura de los mercados permite un mejor flujo de capitales y un aumento de la competitividad que amplían considerablemente los beneficios para los países asociados en el mercado más grande y más importante del mundo como es la UE. Otros beneficios son la democratización, eficacia de las administraciones públicas, lucha contra la corrupción (Grabbe, 2006). Numerosos estudios demuestran que en los primeros años de la asociación los países entran en un periodo de crecimiento sostenible y cambios estructurales de sus economías (Cuaresma, 2008, Matkoswski y Prochniak, 2007) y para BO esta fase ha sido muy importante en la durante la transición postcomunismo y postconflicto. El espacio normativo e técnico donde se desarrolla esta relación tiene un impacto *relativamente notable* en los cambios democráticos y económicos.

Para el premio nobel en economía Krugman, la integración comercial tiene efectos positivos y crea nuevos beneficios de producción y fortalecen las ventajas comerciales a largo plazo. El proceso de aproximación con la UE crea ventajas en los países asociados y proporciona incentivos de crecimiento económico. Los acuerdos AEA y el proceso que conlleva estos acuerdos han sido una garantía adicional y necesaria para acelerar los cambios en BO. En los años 2000 estos países no estaban preparados en asociarse con la UE debido a la fragmentación nacional y regional. Los programas CARDS, IPA I, IPA II han sido el marco financiero que se ha utilizado en conseguir las metas de la UE que más que económicos han sido en el fortalecimiento de estado derecho y con un enfoque principal en la eficacia de la Administraciones Públicas y la buena gobernanza. A nivel técnico los acuerdos de AEA han sido el marco utilizado en el desarrollo económico mediante la apertura comercial mientras los programas financieros han sido centrados en la consolidación y la eficacia de los entes públicos y estado de derecho. En esta parte de trabajo se hará un seguimiento de los acuerdos y del proceso de AEA y también de la implementación de los marcos financieros IPA en BO que es la fase más importante antes de la adhesión.

## **V: El proceso de Estabilización e asociación y la asistencia CARDS**

### **5.1 Introducción**

Con la terminación de la guerra en Kosovo la UE entro en el escenario de posguerra como el actor más importante en la estabilidad de la región creando e implementando nuevas políticas en sureste de Europa, pasando desde ayuda humanitaria con los programas ECHO (Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la UE) y OBNOVA, hacia una relación contractual interviniendo en todas las políticas públicas en cada país y horizontalmente a nivel regional. Éste cambio reflejaba las ayudas destinadas a los BO que durante los años 1990-2000 era 5,500 millones de euros (antiguos ECU). Esta cifra se duplicaría en el periodo 2000-2010<sup>416</sup>.

---

<sup>416</sup> Ilirjani. A, (2006) *The Euro Before the EU? An Estimate of the Economic Effects of Europeization*, Globil Press Chapel Hill, pp. 20-30.

Como la misma CE reconocía al principio de estos acuerdos, la UE no pudo implementar todas sus capacidades durante los años 90, debido a fragmentación violenta de ex Yugoslavia acompañado de una espiral de violencia étnica que sacudieron casi toda la región,<sup>417</sup> con lo cual solo a partir de los años 2000 existían las condiciones para empezar la *carrera* de la integración. En este proceso BO “llegaban” 10 años más tarde del resto de Europa ya asociada con la UE<sup>418</sup>. Esto era un paso significativo e un cambio importante para el sureste de Europa que por primera vez creaba lazos de cooperación y asociación con el resto de continente *integrado* y para la misma UE esto suponía un gran giro en su experiencia de integración que como consecuencia iba a “madurar” algunas de sus políticas como era la PESC y también reafirmarse como un garante del fortalecimiento democrático en una zona con muy poca tradición y trayectoria democrática. Por su naturaleza y personalidad jurídica era la primera vez que esta organización internacional *suis-generis* se convertía en la parte estructural de la estabilidad, cambio político y desarrollo económico en países terceros<sup>419</sup>. La dimensión política de la EU se diluiría en cada sector de la vida política y social en esta región coincidiendo con un respaldo público en favor de la ampliación en los años 2000 de una media de 70 % de la población de BO.

Todos los actores implicados en éste proceso encajaban en el “puzle” del futuro político y económico de la “*Europa Integrada*” dejando entender los efectos del impacto gravitacional de la UE, así como el modelo de integración que encajaba con las necesidades de BO. Éste proceso tiene muchas similitudes con el proceso de integración europea en los años 50. En primer lugar, en los dos escenarios se abría un camino político de consolidación de paz y democracia después de la guerra. La segunda fase era la creación y fortalecimiento de la cooperación regional y en tercer lugar se ponían las

---

<sup>417</sup> Aunque solo 4 países de la región fueron víctimas de las guerras por la desmembración de Yugoslavia, Croacia, BiH y Kosovo, y en menor medida Eslovenia, casi toda la región estuvo involucrada en estos conflictos. Serbia fue bombardeada por la campana militar de la OTAN en la primavera de 1999 y en 2001 las provincias de mayoría albanesa en el sur de Serbia, Bujanovc, Presheva y Metvegja levantaron las armas para más derechos étnicos. Era la primera vez que se producía un conflicto armado dentro del territorio serbio. Albania durante el año 1999 fue involucrado en la guerra de Kosovo. Macedonia en 2001 fue escenario de un conflicto armado de la población albanesa que representa 35% de la población contra el ejército macedonio. El conflicto acabo con el acuerdo de Ohrid otorgando más derechos a la población albanesa.

<sup>418</sup> Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Rumania y Bulgaria.

<sup>419</sup> Las ampliaciones anteriores de la EU en diferencia de con los BO se habían producidas en características diferentes económicas políticas y sociales. La transición política en los países de éste de Europa había sido más rápida y la UE entro directamente en una fase de asociación e integración. Como consecuencia las ampliaciones de la UE en estos países se hicieron en ritmos más rápidos.

bases para un crecimiento económico sostenible basado en la interdependencia mediante acuerdos de libre comercio no solo con la UE sino también entre los mismos países de la región.

## 5.2 Estabilización; la primera fase de la integración

El proceso de estabilización y asociación fue sin lugar a dudas la primera relación contractual de la UE con BO. Para esta región esto significó un cambio muy importante dado a que los gobiernos nacionales incluyeron en sus agendas políticas las recomendaciones de los acuerdos con la EU para dar lugar a un cambio estructural en el sureste de Europa. Aunque se trata de unos acuerdos comerciales, la meta de esta relación fue la pacificación e integración de la región bajo la observación y gestión de la UE. Los acuerdos de EA fueron los primeros mecanismos de la UE para implementar una nueva política en BO. Estos acuerdos, aunque eran de un contenido comercial lo que pretendían era acercar más los países de la región con los valores de la UE, así como sellar una *nueva era de cooperación regional*.

La fase preparatoria, así como la negociación de estos acuerdos incluyó el mecanismo más utilizado en los BO que era la condicionalidad. Éste instrumento fue necesario para fortalecer el diálogo político, estado de derecho, calidad democrática y apagar los focos de tensiones que tenían tres características: 1) fragmentación política y falta del consenso, producto de una elite política proveniente de antiguos sectores del comunismo añadiendo también el uso de la política en funciones de los intereses personales y no nacionales; 2) el desacuerdo entre las etnias condicionaba la estabilidad en varios países como BiH, Kosovo y Macedonia; 3) a nivel regional una relación caracterizado de problemas transfronterizos y disputas diplomáticas dificultaba la cooperación regional. En los Balcanes la condicionalidad de la UE era multidimensional incluyendo varias metas como reconciliación, reconstrucción y reformas, acuerdos políticos, fortalecimiento institucional, democracia funcional, cooperación regional. La política de condicionalidad fue bastante efectiva, convirtiendo la UE en el mayor actor de cambio en BO.

Desde los Consejos de Feira 2000 y Salónica 2003 los acuerdos de EA ocuparon la mayor parte de la integración europea. Macedonia fue la primera que firmó los acuerdos. Aunque el país fue “sacudido” por un conflicto armado en 2001, avanzó rápidamente concluyendo los acuerdos con la UE en 2005<sup>420</sup>. El país que en menor tiempo abrió y cerró los acuerdos fue Montenegro que después de la separación pacífica de la Unión Serbia y Montenegro aceleró el proceso de integración pudiendo concluir con la firma del acuerdo en 2009. En el caso de Serbia el país se mantuvo al margen de su relación con Kosovo que era en totalidad de la relación con la UE, la esencia de la política de condicionalidad. Albania firmó el acuerdo en 2006. Como en todos los acuerdos firmados con Albania los criterios democráticos, así como la calidad de las elecciones había ocupado la mayor parte de la presión de la UE. El diálogo entre una clase política, “apolítica” ha sido sin lugar a dudas el mayor desafío para la UE en Albania. Aunque el país comparte características en términos económico-sociales con el resto de los países, el desacuerdo político ha sido el mayor obstáculo en términos de integración. En el caso de BH las relaciones entre las etnias ha sido una fuente de inestabilidad que no solo ha mantenido al país al margen de la política de la integración, pero también ha hecho que la UE no pudiese implementar sus capacidades en el desarrollo del país, así como en la integración europea. Como resultado el país fue el último en firmar los acuerdos de AEA en 2015. El último país que abrió las negociaciones de EA fue Kosovo.

Aunque no todos los miembros de la unión habían reconocido su independencia éste hecho no supuso un obstáculo para Kosovo en su integración europea. Como en el caso de Serbia el país ha sido condicionado por su relación con Serbia a la hora de dar pasos adelante en la integración europea. Para Serbia las relaciones con Kosovo y la colaboración con el TPIY en Haya (Tribunal penal de Haya para los crímenes en ex Yugoslavia) han sido las piezas claves de la integración europea. A pesar de que esta abertura comercial ha ofrecido muchas oportunidades para los países de la región el comercio con los Balcanes ocupa solo 1.3% de la balanza comercial de la UE a cambio de 70% de los países balcánicos. Teniendo en cuenta los resultados comerciales no habido un gran aumento del volumen comercial entre las dos áreas, aun así, los AEA han podido acercar más la región en la política de integración, que era la principal meta

---

<sup>420</sup> La fecha de su entrada en vigor.

de éste proceso. Los acuerdos fortalecieron también el comercio regional, derribando las barreras que había en fomento de libre comercio.

Estos acuerdos se ajustaban a la situación en la región después de los años 90. El marco de actuación se basaba en el método comunitario que quería garantizar la estabilización de la región que era la primera meta. La estrategia de la UE dio los resultados previstos que se basaban principalmente en crear una zona estable para garantizar en primer lugar estabilidad y fomentar el modelo comunitario entre los mismos países de la región. A partir del año 2010 se podría hablar de una cooperación regional más eficaz por varios factores. CEFTA acuerdo de libre comercio entre los países parte de BO plus Moldavia estaba ejerciendo sus efectos, el marco institucional de cooperación fue consolidado bajo la CCR y SEECP<sup>421</sup> (siglas en ingles), y en términos de seguridad y estabilidad, con la incorporación de Albania y Croacia en el OTAN en 2009 y dejando la vía abierta para otros países como Macedonia, Montenegro, BH, Kosovo, se daba por completado la primera fase de la cooperación regional, que era uno de los pilares de los AEA.

### 5.2.1 Los efectos de la política comercial

La UE tiene un largo recorrido en usar instrumentos de la política económica, sanciones, cooperación al desarrollo y varios mecanismos para promover la cooperación regional. Según Messerlin (2001), debido a que la UE no tiene un ejército común y una política exterior eficiente común suele usar su política comercial para expresar la fuerza colectiva y su visión de la política internacional. Como se ha venido demostrando en su política exterior la UE ha utilizado la política comercial como la “arma” más fuerte que encaja, con su potencial económico como el bloque económico y comercial más grande del mundo. La política comunitaria y la naturaleza geopolítica “*soft power*” hacen posible el uso de política comercial, como la herramienta más adecuada en la proyección internacional de la UE.

Aunque éste posicionamiento en la economía internacional<sup>422</sup> no refleja su peso real, esta política ha sido la mejor opción que la UE ha venido demostrado en un mundo

---

<sup>421</sup> Proceso de cooperación en el sureste de Europa.

<sup>422</sup> UE tiene una balanza comercial positiva, pero con una gran dependencia energética, el bloque comunitario guarda una ventaja absoluta en mercados mundial en sectores muy importantes industriales,

interdependiente dónde las redes económicas y el flujo comercial son parte esencial del mundo moderno y globalizado. Existe un cierto consenso sobre los efectos del comercio como una herramienta que ayuda a radicar la pobreza en el mundo, así como hacer de las redes comerciales la mejor forma de entendimiento y la interdependencia, entre los países, con lo cual la opción de la UE de fortalecer su peso comercial ocupa la parte troncal de la política exterior europea. La política exterior de la UE y su política comercial están altamente vinculados e integradas, como la pieza indispensable de la proyección mundial de la UE. Por esa razón gran parte de los acuerdos que la UE suscribe con terceros países demuestran que mediante los acuerdos de libre comercio se ejecuta una presión política que intenta el cambio o que se ajusta a uno de los principios o valores de la UE. Aun así, la UE ha recibido varias críticas por sus acuerdos comerciales con países que no respetan los derechos humanos como en el caso de China.

Varias preguntas se plantean en éste aspecto ¿Puede la UE resistir al comercio con la segunda economía más grande del mundo o entre el realismo y liberalismo que estrategia le conviene a los valores de la UE? Teniendo en cuenta que solo 13%<sup>423</sup> de la población mundial tiene un sistema de protección de derechos humanos, estado de derecho y democracia, parecidas a la UE y dónde la exposición a comercio mundial supone un efecto directo a la tasa de desempleo, dónde 18%<sup>424</sup> de la fuerza laboral unos 36 millones de puestos de trabajo en UE, están relacionadas directamente con la política comercial es imposible evitar el comercio con China. Los tratados de libre comercio también influyen un 0.6% en el total de crecimiento anual en la UE que en términos nominales significa 20% del PIB comunitario. Desde los años 90 la UE pierde ligeramente peso en el comercio mundial bajando desde 18 % a 16% a finales de los años 2000.

Teniendo en cuenta la dependencia comercial en la economía mundial es difícil expandir los valores europeos en un mundo donde los sistemas democráticos siguen

---

y rivaliza con los Norte América (Canadá y EE.UU.,) en los mismos. Teniendo en cuenta las teorías del comercio internacional sobre la especialización sectorial como una ventaja estratégica en el comercio, la UE seguirá siendo en si el bloque comercial más importante del mundo si tenemos en cuenta también el acuerdo del libre comercio con los EE.UU.

<sup>423</sup> Index de la Democracia en el mundo.

[http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACI\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACI_INDEX_2007_v3.pdf)

<sup>424</sup> Informe de la Comisión europea sobre el crecimiento económico hasta 2020

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146940.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146940.pdf)

siendo “minoritarios” y dentro de un mundo en transformación “caótica”, la UE supondrá cada vez más un menor peso económico, político y comercial. Con lo cual BO es el único espacio “vital” dónde la UE pueda emplear sus valores y principios y dónde la condicionalidad es más efectiva. A nivel mundial la UE tiene establecidas acuerdos de libre comercio o en vía de negociación con 70 países<sup>425</sup> aun así, el efecto político en aquellos países no es muy significativo si lo comparamos con BO.

Teniendo en cuenta éste factor se pone en evidencia que el peso geoestratégico de la UE se queda reducida en su propio continente lo que nos dice de una pérdida de peso en el mundo. Es de interés el debate si el “*soft power*” europeo es una *elección* del conjunto comunitario es una *realidad impuesta*. Si esta estrategia principalmente desarrollada a partir de los años 90 no ha dado los frutos necesarios reduciendo cada vez más el papel de la UE en el mundo, entonces se hace necesario una reorganización del impacto comunitario en el mundo hacia “*synthetic power*”. Los hechos ocurridos en todas las fronteras de la UE, así como un agravamiento del clima de seguridad en los países miembros hacen más que necesarios un planteamiento general del “poder europeo” más allá de la política comercial.

### 5.3 Integración e europeización

Europeización e integración son conceptos amplios y análogos que principalmente empiezan a tomar forma a partir del proyecto europeo después de II Guerra Mundial. Según Wallace (2001), la integración europea es diferente al proceso de “*policymaking*” y lo relaciona principalmente a los estudios europeos. Para ella éste proceso tiene como fin crear una Europa de identidad única. La integración europea es un proceso transnacional enredado con sus instituciones respectivas y con nuevas añadidas que se crean en función de las políticas de integración. Para Vivian Schmidt (2013), la integración es un conjunto de formación y actuación de todas las instituciones europeas creadas a partir de la declaración Schumann, incluyendo también actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en la toma de decisión en la integración europea.

---

<sup>425</sup> Excepto China, Australia, Rusia y Nueva Zelanda, Japón, la UE tiene o está en proceso de liberación del comercio con 70 países del mundo.



La integración ha creado una cierta institucionalización de Europa fuera de la UE. No se puede entender la integración europea solo dentro el espacio comunitario<sup>426</sup>. En cambio, la europeización es un producto social de la integración europea. Esto es un efecto “bottom up” con una dimensión social equipado de los valores y principios de la propia política de integración. La europeización y la integración no son solo fenómenos comunitarios sino se extienden más allá en Europa. Estos dos elementos no se pueden separar y están en síncrono con los valores europeos. Se trata de dos elementos inseparables de la construcción europea que contribuyen políticamente y sociológicamente para una Europa más integrada. La meta de la integración europea es la construcción de una Europa segura y próspera. Esto no precisamente consiste en crear un espacio único político abarcando todo el continente, sino mediante la integración interna o externa crear una zona de paz y prosperidad.

¿Se puede decir lo mismo sobre la europeización<sup>427</sup>? Los límites geográficos están establecidos en los tratados europeos donde se dice que solo los países parte del continente europea que cumplen con los criterios de Copenhague pueden solicitar la entrada en la UE. Con lo cual la integración tiene una delimitación geográfica. La europeización es una construcción social que puede ser aplicable fuera de los límites geográficos. ¿Puede servir el modelo de integración europea en otras partes del mundo? Antes de llegar responder a esta pregunta hay que subrayar que un elemento cultural de europeización ya existe. Esto tiene raíz en factores históricos y culturales donde los rasgos de la cultura europea están presentes en gran parte del mundo.

Una segunda ola de europeización<sup>428</sup> puede ser el modelo europeo de integración e cooperación. Por otro lado, el efecto social de la cohesión europea puede servir en aquellas partes del mundo donde existe una cercanía cultural por ejemplo en América Latina. La europeización hay que entenderlo como un modelo o proyecto de estabilidad que no significa una “ataque” a otros valores sino hay que entenderla como un modelo de pacificación. La europeización no es un movimiento paneuropeo a nivel internacional sino una aportación a la paz y seguridad.

---

<sup>426</sup> Excepto Rusia y Bielorrusia el resto de Europa que no es parte de la UE se inclina hacia más estrecha relación con la UE.

<sup>427</sup> Delanti, G, Rumford, C. (2005) *Rethinking Europe: Social Theory and the Implications of Europeanization*/ Routledge London, pp. 3-25.

<sup>428</sup> Mercosur y la Organización de Cooperación de golfo pueden ser dos iniciativas más parecidas.

El término normalmente se suele utilizar en referencia a la integración europea teniendo en cuenta los países miembros en relación con las instituciones comunitarias. En éste círculo de relación, la integración europea es la meta común de los actores implicados con el fin de aumentar el grado de la gobernanza europea, el aumento o la profundización de las políticas comunitarias europea. Se trata de una integración “dispersa<sup>429</sup>” que busca aumentar o rentabilizar la acción conjunta de todos los actores implicados en la integración. Más *Europa mejor Europa* es por el siguiente la fórmula adecuada de estabilidad, abarcando todas las ramas de políticas públicas. Existe una percepción común sobre la integración europea que gira entorno a la necesidad de aumentar el grado de la relación y delegación de poderes sobre todo en materia económica con el fin de fortalecer una unión golpeada por la crisis económica<sup>430</sup>.

La integración *externa* es referente a los países que están en un proceso de integración con la EU. Esta integración camina hacia los valores y estándares comunitarios, pero en el mismo tiempo hace posible enredar mejor las relaciones entre los mismos países de la región. Aunque existe tentación por otros países europeos como en el caso de Georgia para ser parte de la UE, solo BO gozan de una perspectiva clara de integración europea, no solo por un proceso abierto “orgánico” de ser parte de la UE sino también porque desde los años 2000 ha ido implementando los valores europeos que como consecuencia han “equipado” la región con una estabilidad y seguridad necesaria para crear y fomentar una integración completa europea. Aunque son parte de una formación nueva nunca conocido anteriormente en la región, BO han podido entender e implementar un modelo nuevo de cooperación regional sobre todo a partir de la firma de los acuerdos de EA

El resultado final de los dos componentes interno e externo es la fusión de toda la magnitud de integración que incluye incluso los países de BO. Esta región ha sido la que más se ha alineado con casi todas las políticas comunitarias haciendo de sí mismo un anexo indispensable de la familia comunitaria. En casi todos los aspectos el funcionamiento de las políticas comunitarias ha habido un impacto directo en la región

---

<sup>429</sup> Éste término es utilizado por el autor de esta tesis doctoral, sin usar ninguna referencia anterior.

<sup>430</sup> Berend, T (2016) *The History of European Integration: A New Perspective*. Routledge New York, pp. 7-20,

abarcando desde la política exterior de la UE, la crisis emigratoria, el impacto económico, seguridad y colaboración en materia penal. No hay otra región fuera de la EU excepto la zona EEA dónde existe un impacto parecido.

**Ilustración 4: Esquema sobre el impacto de la UE**



Teniendo en cuenta como se fusionan los valores y principios de los actores implicados se establece un “consenso de integración” que deja la vía abierta a una adhesión cada vez más clara. Es a partir de la firma de los acuerdos EA cuando se prevé una perspectiva y una posible adhesión.

#### 5.4 Los acuerdos de Estabilización y Asociación<sup>431</sup>

Estos acuerdos fueron lanzados por la UE en 1999<sup>432</sup> y se consolidaron como perspectiva europea en la cumbre de Zagreb en el 2000<sup>433</sup>. Éste proceso se basó en tres fases: la preparación, que pondría la fase inicial acompañado de las reformas necesarias

<sup>431</sup>La sentencia del Tribunal de Justicia en 1986 hizo una definición del estatus del país asociado con la UE. Justicia, T. d. (1986). Demirel vs Stadt Schwäbisch Gmünd. *Curia, EU*.

<sup>432</sup>Albania, Croacia, Macedonia, Bosnia y Herzegovina y Federación Yugoslava. Decisión de la Comisión Europea de lanzar el Proceso de Estabilización e Asociación. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN>

<sup>433</sup> Esta conferencia materializó el lanzamiento de los acuerdos destinando también más 5.5 miles de millones de euros 2000-2004. <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>

para cada país; la fase segunda era la negociación de los acuerdos y la adaptación; la tercera fase era la implementación de los acuerdos lo que supondría la entrada en una fase de asociación completa y como consecuencia el estatus del país candidato. En función de apoyar los países de la región para lograr las metas de éste proceso la UE creó el programa CARDS<sup>434</sup> (Asistencia Comunitaria para la reconstrucción Desarrollo y Estabilidad). Esta fase reflectaba una expectación *funcionalista* que se basaba en una integración económica con efectos en la cooperación entre los países y poner a los mismos en el carril de estabilización. Como evidenciaba el Banco Mundial en su estrategia en el sureste de Europa durante principio de los años 2000, la motivación principal de la UE ampliación en BO era política más que económica (Hartmann, Gressani y Peters 2000).

Esta fase posicionó la UE como el actor más importante de la vida económica y política de sureste de Europa, convirtiéndose por primera vez como un actor determinante en los años posteriores. El hecho de que lo que quedaba de la ex Yugoslavia<sup>435</sup> participaría en los acuerdos de EA a pesar de que casi todos los países miembros habían apoyado la intervención de OTAN en la guerra de Kosovo en 1998, dice mucho sobre la importancia de la política de integración en el sureste de Europa. Teniendo en cuenta que los acuerdos de EA agruparon todos los países de la región, el impacto de la EU en BO va más allá de las relaciones comerciales, aunque la base troncal de ella fueron los acuerdos de libre comercio. La presencia de la UE se diluía en aspectos políticos, económicos, seguridad y también impacto social. Esto podría ser una de las razones porque los países de la región aceptaron la aportación europea como un *agente público* más que internacional. Con estos acuerdos, esta relación se ha convertido en un elemento integral de la vida económica, política y social de BO.

---

<sup>434</sup> Objetivos del Programa CARDS fueron: 1) Reconstrucción, Estabilidad en la Región 2) Ayuda por el retorno de refugiados. 3) Soporte para la democracia y estado de derecho. 4) Reducción de pobreza, igualdad de género. Cooperación regional. Estrategia de la Comisión Europea del programa CARDS [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/regional\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/regional_strategy_paper_en.pdf)

<sup>435</sup> La república socialista federativa de Yugoslavia se disolvió en 1991. Aun así, las dos repúblicas que seguían existiendo más la región autónoma de Kosovo, se pasó a llamar la Federación Yugoslava. En el 2003 esta república se llamaría la Unión de Serbia y Montenegro. En 2006 mediante un proceso democrático el Montenegro se separa de Serbia empezando un proceso de integración con la UE. En 2008 también Kosovo proclamaría su independencia de Serbia

Los países balcánicos interpretaron el comienzo de éste camino como la fase inicial de una integración completa en la UE y debido a esta inquietud en el Consejo Europeo de Salónica en 2003<sup>436</sup> se habla por primera vez de una ampliación hacia BO. Sabiendo que la luz de adhesión era muy lejos, la UE utilizó la declaración conjunta del Consejo dentro del marco de la “Condicionalidad” sabiendo que era la única forma para transformar los BO que aún tenía presentes cuestiones pendientes relacionadas con la fase primera de esta relación que era la “Estabilización” teniendo en cuenta la seguridad regional, la cooperación regional, los pilares del estado de derecho así como todo la gama de asuntos sectoriales. Con lo cual el *Proceso de Salónica* quedaba dentro de una promesa más que una política real de integración.

**Tabla 4: Proceso de Estabilización y Asociación**

	Macedonia	Croacia	Albania	Montenegro	Bosnia y Herzegovina	Serbia	Kosovo
Comienzo de negociaciones de los acuerdos EA	04/2000	11/2000	01/2003	10/2005	11/2005	10/2005	10/2013
Firma de los acuerdos	04/2001	01/2002	06/2006	10/2007	06/2008	12/2009	10/2015
Entrada en Vigor	04/2004	02/2005	04/2009	05/2010	06/2015	09/2013	04/2016

Durante la negociación de los acuerdos se dieron los primeros pasos en la política regional en los lados más opuestos como era la relación entre Albania y Serbia, que firmaron acuerdos de cooperación después de establecer las relaciones diplomáticas en 2002. Éstos acuerdos de cooperación eran “forzosos” para los países que más que intereses en la política regional buscaban los beneficios de la relación con la UE y usar los acuerdos por motivos políticos en sus respectivos países. Albania a principio de los años 2000 exportaba solo 4% de sus productos al resto de los países de la región,

<sup>436</sup> Declaración del Consejo Europeo sobre la perspectiva europea de los BO punto 40. Bruselas 1 de octubre de 2003/ 11638/03

excepto a Grecia. Para el resto de la región éste volumen era más alto dónde destacan BiH con 45%, Croacia 17% Serbia y Montenegro 15% y Macedonia 37% (Ilijani 2004). Éste volumen de exportaciones era reflejo de escasas relaciones económicas de Albania con el resto de BO.

Estos acuerdos se extendían también horizontalmente fortaleciendo la cooperación que daría un impulso cualitativo en la estabilidad regional sobre todo a partir de la declaración unilateral de independencia de Kosovo en 2008. En comparación con las otras experiencias de ampliación sería la primera vez de una relación tan profunda en la dinámica de integración, incluyendo seguridad, estado de derecho, multiétnicidad etc. Estos acuerdos y también la política de condicionalidad pusieron en evidencia el efecto “real” y el peso político de la UE. A pesar de ser el bloque más importante del mundo en relación al PIB comunitario el peso político, la importancia comercial, el peso demográfico, la UE tenía un margen reducido de efectividad en su proyección internacional. En conflicto palestino israelí, las primaveras árabes, la crisis en Ucrania, la guerra en Siria y crisis emigratoria era una demostración de esta “impotencia”. Teniendo en cuenta éstos factores se puede decir que el efecto real de la UE quedaba reducido solo en los BO, a pesar que la UE es un actor global.

#### 5.4.1 El proceso de Estabilización y Asociación<sup>437</sup>

Si los acuerdos EA acercaban la UE con los BO mediante comercio libre el *proceso* de PEA buscaba acelerar el marco regional de la integración. Los países a la hora de empezar la negociación de los acuerdos mantenían una relación tensa diplomática como consecuencia también comercial. Teniendo en cuenta éste panorama la CE utilizó los acuerdos en diferentes vectores utilizando el mecanismo, “*spillover*”. El proceso que era la parte “institucional” de los acuerdos, empleó su capacidad en fomentar una amplia gama de “servicios” extendidas horizontalmente.

Los países mediante los acuerdos se comprometían en respetar la *Carta Europea de los Derechos Humanos*, aunque eran parte de la carta europea desde los años 90, el proceso

---

<sup>437</sup> Comunicación de la Comisión Europea para el Consejo y Parlamento <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN>

quiso redoblar sus esfuerzos en conseguir una mejoría, sobre todo en la defensa de las minorías que seguía siendo aún un desafío en las zonas de post conflicto. Otras metas que planteó el proceso fueron fortalecimiento democrático e institucional, así como un esfuerzo mayor en la lucha contra el crimen organizado. El PEA<sup>438</sup> fue la primera iniciativa de cooperación regional en BO. Éste momento fue el punto de partida de una nueva era que dejaba la puerta abierta a una mayor integración con la EU. Esta etapa sellaba por completo el papel de la UE como al actor principal en la pacificación y cooperación en el sureste de Europa que en los años siguientes incluiría a la CE y sus delegaciones en cada país dentro del *circulo de la gobernabilidad* en éstos países dado a las relaciones muy estrechas que las representaciones de la UE mantenían con los gobiernos nacionales.

La comisión mediante sus evaluaciones de cada año se convirtió en la pieza clave de seguimiento y valoración de las negociaciones, así como de la implementación a partir de la segunda parte de los años 2000. A partir del lanzamiento de estos acuerdos la política de condicionalidad de la UE en los BO será el impulso adecuado para fomentar la cooperación regional, así como el fortalecimiento del estado derecho y la democracia sobre todo en el caso de Albania.

#### 5.4.2 Los efectos del PEA y AEA

Los acuerdos y su implementación fueron el motor de integración y una experiencia nunca conocida antes por parte de todos los actores involucrados. Se calcula que los países de la región como resultado de los acuerdos del libre comercio tuvieron un crecimiento económico añadido de 1% y aumentaron los cambios comerciales entre los mismos países, que era un *terreno poco cultivado* antes de los acuerdos. El mayor cambio se pudo notar en un nuevo clima de cooperación regional. El PEA fomentó varias iniciativas de cooperación como fue CCR, CEFTA o la SEEC que se convirtieron en el marco económico e institucional de la cooperación. Esta plataforma era una de las partes más importantes en la labor de la UE en la región. En el ámbito del fortalecimiento democrático e institucional, esta nueva era de relación con la UE dio un resultado positivo gracias a la política de condicionalidad. Esta posición ha podido

---

<sup>438</sup> Proceso de Estabilización e Asociación.

establecer en la región un clima de “protectorado” comunitario condicionado cualquier acercamiento con la UE según la política comunitaria. Aunque esta técnica ha causado varios debates sobre el carácter democrático de la condicionalidad, el proceso se ha mantenido dentro de los intereses de todos los países parte del proceso. En éste debate la aportación de la *Sociedad Civil* ha sido conveniente ya que los criterios técnicos de condicionalidad europea han sido siempre respaldados por la sociedad civil.

Durante éste camino la SC, la opinión pública y la UE han creado un triángulo de entendimiento, concibiendo que uno de los problemas que enfrenta la política de integración es la clase política. En casi todas las encuestas realizadas en la región, la UE tiene una percepción muy positiva en su política hacia éstos países. Incluso en Serbia dónde la UE ha siempre reiterado que la adhesión de Serbia en la UE depende del reconocimiento como país independiente de Kosovo, la opinión pública ha mantenido una visión realista sobre el futuro del país. Esto ha coincidido también con el momento dónde el gobierno de Serbia ha ido aumentando y profundizando el dialogo con Kosovo durante 2013-2016. Éste hecho no tuvo repercusión para los gobiernos socialistas de Ivica Dacic en 2013 y la coalición entre los socialistas y partido progresista *Serbia Gana* de Aleksander Vucic<sup>439</sup> en 2016<sup>440</sup> que gracias al respaldo popular, pudieron ganar las elecciones anticipadas en abril de 2016<sup>441</sup>.

## 5.5. Programa CARDS 2000-2006; la ayuda financiera correspondiente a la estabilización

---

<sup>439</sup> Junto con su aliado de la coalición el partido socialista obtuvo el 59 % de los votos.

<http://www.parlament.gov.rs/national-assembli/national-assembli-in-numbers.1743.html>

<sup>440</sup> El partido radicalista de Sesjel, condenado por el Tribunal Penal de Haya por los crímenes contra la humanidad en la legislatura 2014-2016 obtuvo un apoyo popular de 8.2 %, siendo la tercera fuerza política en el país.

<sup>441</sup> A pesar que los años 2013-2016 coincidió con la firma de varios acuerdos con Kosovo y la apertura de la negociación de adhesión en la UE esto no repercutió la apertura regional y europea de Serbia. Esto fue un dato significativo para el proceso de integración de Serbia. El 17 de enero 2016, el día del anuncio sobre las elecciones anticipadas del 24 de abril 2016, el Primer Ministro Vucic reitero delante del congreso de su partido que, en función de la integración europea de Serbia, él quiere fortalecer las instituciones y pavear el camino hacia la adhesión completa de Serbia en la UE. El caso de Serbia demuestra la importancia de la integración europea i que la adhesión en la UE es una política de estado en todos estos países. A pesar de los cumplimientos técnicos por ser parte de la UE, según se dejó entender durante la apertura de las negociaciones con Serbia, el reconocimiento de Kosovo parece ser la condición política más importante.



Si los AEA fueron el punto de referencia en la transformación de la región, el programa CARDS ha contribuido en la implementación de éstos acuerdos en la primera fase. Para apoyar a los países de la región en el camino de asociarse con la UE, con la decisión del Consejo Europeo en 5 de diciembre de 2000 se lanzó el programa CARDS para el sureste de Europa<sup>442</sup>. Éste programa sustituía los dos programas anteriores que la UE tenía en la región, OBNOVA<sup>443</sup> en 1996 que se centraba solo en las ex repúblicas de Yugoslavia y más tarde el PHARE<sup>444</sup>, que aunque se creó como una ayuda de preadhesión para Europa central, en el caso de los Balcanes tenía como objetivo la reconstrucción. Éste programa fue creado para apoyar en los desafíos de la estabilización y asociación que cubría una alta gama de políticas públicas<sup>445</sup>. La suma total de financiación de la UE en estos dos programas desde 1991 hasta el año 2000 fue 5500 millones de euros. En función de CARDS la UE destino 4. 650 millones de euros para el periodo 2000-2006<sup>446</sup>.

En general el programa CARDS, logro poner los países de la región en una senda de estabilidad siendo una aportación considerable en: proyectos de infraestructuras; fortalecimiento de las instituciones, cooperación transfronteriza y regional. El impacto de éste programa fue variado y dependiendo de las características y desarrollo de cada país beneficiario. Hasta 2004 en totalidad de la región el programa fue enfocado en los proyectos de reconstrucción y a partir de éste año se les dio más importancia al fortalecimiento institucional y al estado de derecho. Varios estados durante éste tiempo experimentaron desafíos constitucionales y políticos en el periodo de la implementación del programa. Serbia y Montenegro en 2006 dejaron la *unión*, en un proceso totalmente democrático, mientras Kosovo hasta 2008 fue un país administrado por la NN.UU. El

<sup>442</sup> Reglamento 2666/2000. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:r18002&from=ES>

<sup>443</sup> Albania no era parte de éste programa. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996R1628&from=EN>

<sup>444</sup> Programa PHARE, (Programa de la ayuda comunitaria a los países de Europa Central y del Éste). Éste programa fue el primer instrumento financiero de la estrategia de pre adhesión de los países que se adherían a la UE. Originalmente fue creado para apoyar a Polonia y Hungría en 1989 en el camino de transición democrática, pero en el 1994 fue extendido a todos los países que eran parte del proceso de preadhesión con la UE. Éste programa destino 10 mil millones de ayuda financiera a los países de las adhesiones en 2004 y 2007, durante el periodo 2000-2004. Aunque el programa fue creado para estos países el Phare fue también utilizando dentro de un marco humanitario en los países de BO durante los años 90.

<sup>445</sup> Reconstrucción, estabilidad en la región, ayuda para el retorno de refugiados, soporte para la democracia, estado de derecho, derechos humanos y de las minorías, sociedad civil, lucha contra crimen organizado, desarrollo de un mercado económico sostenible, cooperación regional.

<sup>446</sup>[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/2013/final\\_evaluation\\_report\\_ars.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013/final_evaluation_report_ars.pdf)

retorno de los refugiados, entrega de ayuda humanitaria y la reconstrucción fue parte de la labor de CARDS en éste país.

En el caso de Serbia el mayor benefactor del programa CARDS fue el sector energético, que gracias a estas ayudas en un total de 203 millones de euros, fue parcialmente reformado. En términos técnicos, 55% de la energía producida en Serbia era producido por el impacto de éste programa. A diferencia de otros países, en el caso de Montenegro el objetivo de CARDS fue la aceleración de la reforma legal para fortalecer la capacidad del país en el sector comercio y mercado único, competitividad y protección del consumidor. En diferencia do toda la región, Montenegro utilizo los programas CARDS en mejoría del marco legal más que en la reconstrucción, comprobando que iba un paso adelante del resto de los países. Montenegro según la CE, fue el país dónde más efectividad tuvieron los programas CARDS.

En Albania la implementación de los proyectos fue acompañado de anomalías. El país tenía un panorama político e institucional diferente de otros países de la región dónde destaca la tensión política, acompañado de una democracia débil y elecciones cuestionadas. Otros de los problemas fueron la politización de la administración pública. En Croacia, Serbia y Montenegro la ayuda fue más efectiva que en Albania, Kosovo, BiH y Macedonia. A nivel regional la efectividad fue más alta.

**Tabla 5: Evaluación de los proyectos CARDS según los países 2000-2006**

País/Efectividad	Muy efectivo	Efectivo	Parcialmente Efectiva	Inefectiva
Serbia	4	3	1	0
Croacia	0	5	2	0
Montenegro	3	3	1	1
BiH	0	2	4	0
Macedonia	0	2	5	0
Kosovo	1	1	2	2
Albania	0	3	3	3
Proyectos regionales	0	5	1	0

*(Fuente Comisión Europea)*

En el caso de BiH el programa no pudo extenderse en todo lo planificado, debido a la confusión causada por una organización territorial compleja y una capacidad institucional muy reducida para dirigir los proyectos. La estructura administrativa del país según la UE, no era capaz de responder eficazmente a las necesidades de la integración europea, debido a la fragmentación y politización que seguían afectando la profesionalidad y la transparencia en el servicio civil que no era basado en el mérito y la competitividad. La misma “plaga” era evidente en el caso de Albania a pesar que el país no padecía los mismos problemas que Bosnia. El panorama de los proyectos en continuación evidencia como la CE ha intervenido en el cambio de administración pública, y funcionamiento de diferentes sectores públicos o en algunos casos privados. Está panorama se hace, para evidenciar como se ejerce la política comunitaria en BO, en función de mejorar la buena gobernanza y los servicios públicos. Los proyectos evidenciados en las tablas siguientes, son solo una parte de los proyectos en BO.

### 5.5.1 Montenegro

Desde el comienzo de los programas CARDS el país paso una transformación política profunda y comenzó el proceso de integración en 2006, aunque era parte del proceso anteriormente en conjunto con Serbia. En 2007 la UE publicó el documento de “asociación”<sup>447</sup> y en el mismo año se firmó el acuerdo EA que entro en vigor en 2010. El país solicito oficialmente la entrada en 2008 y se le concedió el estatus de candidato oficial en 2010 y en 2012 comenzó la negociación de los capítulos de adhesión. Durante la fase la separación con Serbia el país duplicó la tasa de crecimiento, mientras en los primeros años de la implementación de los programas CARDS, no se notó un crecimiento económico. La Unión entre Serbia y Montenegro parece ser que afectaba la economía del país.

**Tabla 6: Crecimiento económico de Montenegro 2001-2010**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

<sup>447</sup> Report Progress Montenegro. CE. SEC (2007) 1434.

Crecimiento del PIB	1.1	1.9	2.5	4.4	4.2	8.6	10.7	6.9	-5.7	2.5	3.2
---------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	-----	------	-----	-----

Titulo	Año	Proyectos realizados	Resultado en la final del proyecto
--------	-----	----------------------	------------------------------------

Debido a un grado de desarrollo y de estabilidad diferente, comparándolo con la región, el objetivo del CARDS fue la aceleración de la reformas fortaleciendo las capacidades del gobierno en el comercio y el mercado único en síncrono con la OMC (Organización Mundial del Comercio) y AEA. En éste aspecto la ayuda se centró en preparar el marco legal en seguridad alimentaria, ayudas estatales y la competitividad. Éste proceso se acompañó con la creación de las agencias estatales, dónde el CARDS creo el marco legal, que facilito la entrada del país en la OMC, en 2012. Otro impacto positivo se notó en la reforma de la administración pública que incluía la creación de un nuevo marco legal de la misma, y la creación de una agencia de gestión de los recursos humanos. Como consecuencia en julio de 2011 el parlamento aprobó la ley de *Empleados del Servicio Civil*.

**Tabla 7: Algunos de los proyectos financiados por CARDS en Montenegro**

Tratamiento de las aguas residuos	2002-2009	Programa para la gestión de aguas en las zonas costeras.	Parcialmente efectivo
Soporte a la Reforma Judicial	2003	Creación de un centro funcional de Entrenamiento Judicial.	Efectivo
Reforma de AP	2004	Adopción de un nuevo marco legal, creación de una agencia recursos humanos en todas las entidades administrativas.	Altamente efectivo
Gestión Integrada de las fronteras	2006	Construcción y mejoría de los puntos fronterizos, incluyendo también las infraestructuras de acceso.	Efectivo
Aproximación en la política comercial y mercado único de la UE	2006	Implementación del marco legal de la UE y OMC incluyendo pautas administrativas en área de competitividad, ayudas estatales y comercio	Altamente efectivo
Mercado laboral y condiciones en el puesto de trabajo	2006	Alineación de la legislación laboral según las directivas europeas. Refuerzo del diálogo social en áreas del mercado laboral y fuerza laboral. Desarrollo del plan nacional de empleo. Aumento de los fondos para fomentar el empleo. Soporte técnico para desarrollar el mercado laboral i sistemas informáticos. Creación del sistema nacional de innovación e enseñanza	Efectivo
Implementación de la reforma salarial y presupuestaria.	2006	Desarrollo del proceso presupuestario horizontal en medio plazo. Extendiendo la información en términos de tesorería en el soporte del proceso presupuestario a corto plazo. Aumentar las capacidades analíticas y la compresión del sistema salarial. Evaluar la implementación y	Cumplido, pero no efectivo

		mejoraría de la legislación salarial	
--	--	--------------------------------------	--

*Fuente Unión Europea (2013)*

Debido a la estabilidad del país, el programa CARDS fue valorado muy positivamente logrando casi en 90% de las metas. Como se ve también en el gráfico el “abanico” y la síntesis de actuación es diferente que en otros países, interviniendo en las políticas públicas, dejando entender que el país tenía un grado de desarrollo diferente y más avanzado comparándolo con el resto de BO.

**Tabla 8: Los fondos CARDS destinados a Montenegro 2000-2006**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Cantidad en millones de euro	16.30	12	12	16.76	23.12	20.71	100.89

### 5.5.2 Serbia

El programa CARDS coincidió con una transformación democrática después de la guerra en Kosovo, la detención de Milosevic, la separación democrática con Montenegro en 2006 y la declaración unilateral de independencia de Kosovo en 2008. A parte de los criterios técnicos de la integración europea, tuvo que colaborar estrechamente con el TPIY y partir de 2012 empezó un proceso de dialogo dirigido por la PESC, para normalizar las relaciones con Kosovo. Durante los años 2000, el país experimento un crecimiento económico sin precedentes quintuplicando su PIB en 13 años. Serbia es el país más importante económicamente y el más industrializado en la región, con mayor abertura comercial dentro de CEFTA.

**Tabla 9: Crecimiento económico de Serbia**

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB en mil	8.7	11.4	15.1	19.5	23.7	25.2	29.3	42.9	47.7	43.6	36.7	43.3	37.2	42.9

millones de dólares														
Tasa de Crecimiento	5.3%	5.6%	3.9%	2.4%	9.3%	5.4%	5.2%	6.9%	5.5%	3.0%	2.0%	1.6%	1.7%	3.0%

***Fuente Fondo Monetario Internacional***

Las prioridades que preveían los fondos CARDS se basaban en la buena gobernanza, la creación y fortalecimiento de las instituciones, regeneración de las reformas económicas, desarrollo social y estabilidad democrática. Estas prioridades y las necesidades de Serbia fueron diseñadas según las recomendaciones de Consejo de CARDS (Regularización Mr. 2666/2000) y fueron implementados por la *Agencia de Reconstrucción Europea* que tenía su sede en Salónica en Grecia, que era responsable para la gestión de CARDS en algunos países de BO. En éste proceso, un rol activo tuvieron también las representaciones de la UE. En términos financieros Serbia fue el mayor receptor de ayuda, no solo por su peso demográfico y económico sino también por la voluntad de la UE en empezar una nueva etapa de relación en apoyo de los procesos democratizadores de Serbia.

**Tabla 10: Fondos CARDS destinados a Serbia**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Cantidad en millones de euros	143.50	170.70	220.00	207.131	147.17	157.46	1045.96

Los fondos CARDS contribuyeron en la reactivación de algunos de los sectores de interés estratégico como fue energía, pero en general la *Agencia Europea para Reconstrucción* en 2007 subrayaba que trabajo en circunstancias políticas difíciles. Con lo cual los proyectos en Serbia excepto sector energético no lograron resultados ambiciosos, poniendo el énfasis en la AP<sup>448</sup>. Un impacto positivo se evidencio en la

<sup>448</sup> Comisión Europea (2007); Evaluación de la capacidad institucional en Serbia  
[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/documents/Evaluation\\_ExSum\\_ICB\\_Serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/documents/Evaluation_ExSum_ICB_Serbia.pdf)

creación de un nuevo modelo de la sociedad civil, para incluir a ellos en la toma de decisiones. En función de esto, CARDS asistió en la creación de la *Oficina de Cooperación con la Sociedad Civil*, una institución estatal en apoyo de SC<sup>449</sup>. El impacto de éste programa fue importante y creó los lazos necesarios para funcionamiento por un lado de las *ONGs*, grupos de interés, asociaciones de profesionales y por otro lado fomento un clima de dialogo e asesoramiento con el gobierno local y central<sup>450</sup>. Según la evaluación de la CE, un impacto significativo social y económico se notó en las infraestructuras locales dando acceso a aguas potables, transporte y medioambiente. Programas informáticos se instalaron en casi todas las municipalidades para mejorar los servicios que se prestaban a los ciudadanos ayudando los procesos de descentralización<sup>451</sup>.

En cuando a la AP en las conclusiones generales sobre la evaluación del programa CARDS, la CE concluía que la reforma de la AP había avanzado con ritmos lentos con un interés político insuficiente. El marco legal necesitaba ser completada en alineación con estándares de la UE e internacionales así como la despolitización de este sector<sup>452</sup>. El performance débil de la AP, tenía un efecto directo en el desarrollo, promoción y confianza de los inversores en el país. Éste factor afectaba el desarrollo económico y según la CE la inversión en la formación de un servicio público profesional, era necesario en hacer las reformas más eficaces.

**Tabla 11: Ejemplos de los proyectos CARDS realizados en Serbia**

Nombre del proyecto	Año	Resultado del proyecto	Valoración
Gobierno Local y desarrollo de la economía regional	2006	Estructuras locales se reforzaron. Desarrollo rural, el sistema de los presupuestos locales, la cooperación intrarregional y buenas practicas fueron fortalecidos. Se creó un fondo de soporte directo para 20 municipios dónde se elaboraron	Parcialmente efectivo

<sup>449</sup> Esto fue una nueva experiencia para el país que fortaleció un sector poco conocido anteriormente y muy importante teniendo en cuenta la historia de Serbia en los años 90 donde la falta de una oposición sólida y la ausencia de la SC dejó la vía libre a la política de nacionalismo de Milosevic

<sup>450</sup> Programa multianual para la república Federal de Yugoslavia 2002-2004.

<http://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumenti/030729-csp2002-2006.pdf>,

<sup>451</sup> Comisión Europea; Evaluación de los programas CARDS en Serbia., pp.16

<http://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumenti/030729-csp2002-2006.pdf>

<sup>452</sup> Comisión Europea (2012); EU Progress report for Serbia 2012, pp. 9.



		estrategias de desarrollo, <b>pero no se pudo finalizar el proyecto.</b>	
Gobierno local y desarrollo económico regional	2006	Secretariado de la gobernanza de local fue fortalecido, así como su capacidad y perfil. Se creó un “network” para el gobierno local	Efectivo
Sociedad civil	2006	Se proyectó “El fondo social de innovación” en colaboración con Ministerio de Trabajo y la política social como instrumento para construir un asociación público-sociedad civil, <b>pero no se pudo materializar su institucionalización por completo.</b> 120 proyectos se financiaron con el fin de innovar el sistema de protección social, desarrollando una red de centros de protección para las personas con discapacidad mental.  Se institucionalizó el dialogo entre gobierno y la sociedad civil en los temas de igualdad de género, con la creación de <b>El foro de dialogo con la sociedad civil.</b>	Efectivo
Producción de energía eléctrica.	2001	Planta de energía termal TTP en Kolubara <sup>453</sup> 110 MW. Planta de Nicola Tesla <sup>454</sup> aumento de capacidad.	Altamente efectiva
Rehabilitación de la planta de energía termal	2003	Completamente funcional	
Reducción de contaminación en las plantas energéticas de carbón	2004	Instalación de sistema de purificación TEN-T B. Completamente funcional. Resuelto la contaminación de las aguas	

<sup>453</sup> La mina más grande de producción del carbono en el país. En Kolubara se extrae 50% del lignito que se usa en la producción de energía en Serbia

<sup>454</sup> Situada en la región de Obrenovac es la planta más grande de producción de energía en Serbia. La planta lleva el nombre del ingeniero mundialmente conocido de origen serbio. Se le conoce por su gran aportación en la ciencia, sobre todo el campo de electromagnetismo

(Fuente Comisión Europea)

Aunque la energía producida en la UE, por el carbono ha sufrido una gran reducción debido a las políticas ambientales, la *Agencia Europea de Reconstrucción* que manejaba los programas CARDS, no dudo en intervenir en el sector energético y convertirlo en una industria rentable a pesar de que se abastecía de carbono. La planta de Obrenovac fue la que más fondos recibió en función de aumentar la producción y parar las altas tasas de contaminación. Esta planta fue bombardeada durante la campaña aérea militar en Serbia en la primavera de 1999.<sup>455</sup> Éste proyecto fue el que mayor impacto tuvo en Serbia acabando con los cortes de luz, muy habituales antes de éste proyecto con lo cual tuvo un impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos y ayudo significante a los presupuestos estatales, que antes dedicaban enormes cantidades de dinero en la compra de energía fuera de país.

Éste proyecto mejoro la perspectiva económica, ya que una fuente segura de energía ayudaba el clima empresarial con un impacto económico positivo. Las vías de transmisión fueron objeto de intervención por CARDS, que hizo posible convertir a Serbia en un exportador de energía en los países vecinos. Según la CE, el sector eléctrico mediante las inversiones recibidas estaba alineado según los estándares comunitarios<sup>456</sup>. El Sistema de la Energía Eléctrica EPS<sup>457</sup> de Serbia, destinaba más de 200 millones de euro de inversiones cada año, en función de mantener el sistema altamente operativo. La CE destaco el apoyo político recibido durante la implementación de los programas CARDS en el sistema energético, como también evidencio falta del mismo en la reforma de AP. Éste interés se demostró también en la cofinanciación de los proyectos en el sector energético por el gobierno serbio. En la planta de producción de lignito en Kolubara en 2001, 18.5 millones de euros fueron financiados por parte de CARDS y 10 millones de euro por el gobierno serbio a través de EPS y lo mismo en la rehabilitación de la planta Nicola Tesla, dónde 58 millones fueron financiados por parte de CARDS y 7 millones de EPS.

---

<sup>455</sup> Artículo del Washington Post sobre el ataque de la OTAN en la planta  
<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/balkans/stories/belgrade050399.htm>

<sup>456</sup> A pesar de los logros, el sector enérgico en Serbia deberá emplear cambios estructurales en futuro ya que en la UE se le está dando más importancia a las energías limpias y renovables.

<sup>457</sup> Sus siglas en inglés ( Electric Power Sistem of Serbia)

### 5.5.3 Bosnia y Herzegovina

El proceso de integración del BiH se ha caracterizado por un ritmo lento, debido a las guerras de los años 90, y los efectos de los acuerdos de Dayton, marcado por fragmentación político étnico. Como consecuencia el país sufre una gran recesión en éste proceso, dejando por detrás solo Kosovo. A pesar de que los AEA empezaron en 2003 con un estudio de viabilidad, las negociaciones empezaron en 2005 y el acuerdo entro en vigor 10 años después en 2015. Unos de los factores que condiciono el proceso era la reforma policial y la falta de consenso político sobre la misma<sup>458</sup>. El acuerdo fue firmado en junio de 2008 pero no entro en vigor hasta el junio de 2015. Los cambios constitucionales recomendados del *Tribunal Europeo de los Derechos Humanos* debido a que la ley electoral impedía la representación de la minoría étnica en el parlamento de la federación, no fueron traspuestos correctamente<sup>459</sup>. Los cambios constitucionales y la falta de interés político en la reforma, congelaron la integración europea.

En diferencia de Serbia los programas CARDS fueron gestionados por la delegación de la UE en el país. En el periodo de 2000-2006 más de 412 millones de euros fueron destinados con el objetivo de la creación y funcionamiento de las instituciones estatales. No solo la asistencia de la UE, sino también la de la comunidad internacional fueron implementadas en un contexto complejo con una organización territorial y administrativa diferente del resto de la región<sup>460</sup>. A esta situación se le añaden las

---

<sup>458</sup> La misión policial de la UE, EUPM en colaboración con la Oficina de Alto Representativo desde 2003 trabajaban desde en diferentes “conceptos” de la restructuración de policía. Después de las negociaciones del mediador de la UE Lord Ashdown y la creación de un comisión para la creación de la policía de BiH dirigido por el primer ministro de Bélgica Wilfried Martens. La comisión empezó su trabajo después de la cumbre de la OTAN en 2004 que rechazo la solicitud de BiH en la asociación para la paz, mencionando la Republica Srpska como el factor destructivo de éste proceso. Después de las consultas se creó una estructura única incluyendo la composición étnica de BiH. Esta comisión estaba compuesto por 12 miembros incluyendo la esfera política, un ministro de seguridad, ministros de interior de las entidades, dos ministros de los cantones y representantes del consejo de ministros y el dirigente de EUPM en BiH. Durante éste proceso el ministro de Interior de Republica Srpska está en contra de la creación de esta estructura sobre todo en el papel de la policía de las regiones en BiH. En los labores de estas negociaciones fueron incluidos también el secretario general de la OTAN y la CE y en octubre de 2007 la reforma de la Policía fue aprobado. A pesar de éste logro para la comunidad internacional las labores de la nueva estructura se basaban más en trabajos de coordinación que un policía nacional uniformado.

<sup>459</sup> Véanse el capítulo 4

<sup>460</sup> La federación tiene un alto coste en capas de gobierno y cada entidad cuenta con su propia constitución, gobierno y parlamento bicameral, su propio ejército, su sistema judicial, incluido los tribunales superiores así como su propio sistema educativo fiscal y aduanas. En un país de casi 4 millones de habitantes existen tres pueblos constituyentes dos entidades diez cantones un distrito especial donde se

relaciones frágiles entre las fuerzas políticas que afectan el funcionamiento de Bosnia. Esta situación, dónde la mayoría de los poderes estatales están dispersas entre cantones, gobiernos de las entidades y de la federación, dificultaba la implementación y la sostenibilidad del programa CARDS, que en sus primeros años se centró en la estabilidad democrática, retorno de los refugiados y en apoyo del Alto Representante<sup>461</sup>.

Desde 1995 el país fue un gran receptor de la ayuda económica internacional. Esto fue uno de los indicadores más importantes del crecimiento económico y en general en la estabilidad del país, incluyendo también el apoyo de la OTAN, NN.UU., y la UE. Como en toda la región, el país tuvo un crecimiento económico alto, pero la clase política y la arquitectura institucional perjudicó este proceso junto con la crisis económica a partir de 2008.

**Tabla 12: Crecimiento económico de BiH, 2000-2011**

2000	2001	2002	2003	2004	2007	2008	2009	2010	2011
5.2%	3.6%	5%	3.5%	6.3%	6.5%	5.4%	-3.4%	0.5%	0.92%

Las prioridades del CARDS en Bosnia durante el periodo 2002-2006 se centraron en la esfera económica y social, que era una gran emergencia en el país con un desempleo de 40%. En el segundo lugar la atención se centró en el fortalecimiento de las instituciones, retorno de los refugiados, creación de un cuerpo policial nacional, así como en la administración de la justicia. Debido a que durante los años 2000 el país fue parte de una ruta importante del tráfico de seres humanos y las drogas provenientes de

---

representan las tres entidades (la región Autónoma de Brčko), 760 miembros de órganos legislativos 148 municipios, tres idiomas oficiales. Todo este aparato burocrático absorbe 60% del PIB federativo al año, lo que supone un alto coste administrativo. Esta gran desventaja de la federación lo rectificó también el comisario para la política de ampliación en 2005 Olli Rehn, que declaró que la estructura constitucional es demasiado compleja y fiscalmente insostenible. Teniendo en cuenta la compleja organización política-administrativa de la federación se detectan fácilmente los problemas que atraviesa el país y la hoja de ruta que ponga fin a esta compleja organización y los riesgos que esto lleva a largo plazo, tiene que pasar por los cambios en la Constitución.

<sup>461</sup> La oficina de Alto Representante (OHR) es una institución que se encargó de supervisar los acuerdos de Dayton. El trabajo principal de esta institución es de controlar la implementación de los acuerdos y lograr un consenso entre las entidades constituyentes y servir como mediador en este proceso y vigilar de cerca la integración del país en las instituciones euro-atlánticas. Sus funciones se establecen en el anexo 10 de los acuerdos de Dayton. En comparación con esta figura en Kosovo el alto representante tiene menos poderes y su función se caracteriza por un trabajo de coordinación a la hora de consensuar la integración de la federación, mientras el papel de esta figura en Kosovo tenía poderes de control y de decisión en la implementación del plan Ahtisaari.

Afganistán, se le prestó atención a la gestión de las fronteras. A partir de 2006 el programa CARDS se extendió a otros sectores como la buena gobernanza que incluía la reforma judicial la lucha contra el crimen organizado y reforma de la AP. En el plan económico se mejoró el marco legal para recibir inversiones, pero debido a la crisis económica no hubo un aumento de las inversiones.

**Tabla 13: Cifra en millones de euro de los proyectos de CARDS en BiH**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
105.232	60.50	50.60	62.10	44.00	43.80	366.23

**Tabla 14: Algunos de los proyectos CARDS y su valoración en BiH**

Nombre del proyecto	Ano	Resultado esperado	El resultado final	Valoración
Ayuda para reformar el servicio de transmisión televisiva	2002	1)Análisis del sector audio-visual y comunicación en BiH 2) Implementación de un plan regulatorio 3) Transferencia de las competencias.	El análisis incremento la capacidad de la Agencia de Regularización de las Comunicaciones. Esta agencia está en cargo de gestiones el sistema de retransmisión audio visual. El plan regulatorio fue convertido en ley. Aunque el gobierno no lo acepto, el Alto Representante lo impuso basándose en sus poderes.	Efectiva
Inversión y gestión en la cualidad de aguas.	2003	1) Creación de una legislación firme y autoritaria en la gestión de aguas, basado en la legislación europea y las convenciones internacionales 2)Creación de un sistema coherente, funcional y la creación de una entidad imparcial de licencias para	1) La ley se creó solo a nivel de entidades. En vez de crear una entidad nacional se crearon entidades bajo la autoridad de las entidades federativas. 2) No hubo una creación a nivel estatal que regulaba la gestión de los ríos. Las autoridades a nivel estatal son funcionales, pero con limitaciones en la coordinación a nivel estatal	Parcialmente efectivo

		la administración de éste sector		
Gestión integrada de las fronteras y la construcción de puntos fronterizos	2003	1) Asistencia para la construcción del edificio central del Servicio Estatal de control de fronteras. 2) Construcción, supervisión y abastecimiento de los puestos fronterizos	1) El edificio fue construido  2) Los puestos fronterizos fueron construidos y funcionales	Efectivo
Reforma de administraciones públicas. Unidad de planificación de la política económica	2006	1) Creación de las capacidades en análisis económica en áreas de macroeconómica, comercio, política social, finanzas públicas 2) Creación de un dialogo para la mejor previsión, con los grupos de interés y las organizaciones no gubernamentales	La Unidad de la planificación económica se creó, preparando análisis e investigaciones en diferentes áreas de análisis económica. Esta Unidad fue transformado a nivel de dirección general, pero fue marginalizada a nivel nacional	Parcialmente efectiva.
Suporte de la UE en la política fiscal en BiH	2006	Hacer posible que el consejo de la política fiscal tuviese la capacidad para facilitar el proceso de reforma fiscal con autoridad suficiente y credibilidad para tomarse en cuenta por las autoridades estatales	El consejo de política fiscal asesoro de manera significativa el gobierno de BiH. A nivel estatal éste consejo fue funcional, pero el consenso sobre política económica -fiscal fue débil a nivel nacional	Parcialmente efectiva

(Fuente CE)

Como se ve en las conclusiones de casi cada proyecto, la situación política no era muy “hospitalaria” sobre todo en los proyectos que se extendían a nivel nacional que incluye las entidades. A esto se le añade que el sistema administrativo estaba confuso y

contradictorio, con un gasto público exagerado centrado en los niveles de gobernanza<sup>462</sup>. La desorganización de las instituciones públicas y una administración poco efectiva eran las dos características en el sistema de servicio civil de BiH<sup>463</sup>. La clase política del país inspirada en proyectos nacionalistas que sustentaba las divergencias étnicas, ha sido en general el gran impedimento en el desarrollo y parece ser uno de los grandes desafíos en el camino de integración. Un elemento clave en la estabilidad era la incentivación de la sociedad civil en todas las entidades para fomentar una percepción nacional más coherente en función de la integración europea, esto quizá ha sido uno de los sectores que el programa CARDS debería tratar más minuciosamente.

A pesar de la precariedad social en BiH, con una de las tasas de desempleo más altas en el mundo, la clase política, sobre todo los representantes del RS han sido sin lugar a dudas el obstáculo más grande en el proceso de integración del país, pero también en general del funcionamiento de BiH. Aunque los acuerdos de Dayton sirvieron para parar la guerra sangrienta, se veía claro que estos acuerdos necesitaban actualizarse o disolverse en un nuevo marco constitucional. Como se venía viendo a partir del 2013 éste cambio era “el preámbulo” de cada informe de la UE, que veía en una nueva constitución el mecanismo para desbloquear el funcionamiento político.

### 5.5.3 Kosovo

Después de dos años de negociaciones en 2006 y 2007 con Serbia con el auspicio de NN.UU bajo el enviado especial Martin Ahtisaari, Kosovo declaró su independencia unilateral en 2008 con el soporte de la gran parte de la comunidad internacional<sup>464</sup>.<sup>465</sup> Aunque Serbia ha ejercido una campaña diplomática activa en contra del proceso de reconocimiento, desde el 2013 Serbia y Kosovo han mantenido un dialogo continuo

---

<sup>462</sup> BiH tiene 4 primeros ministros, 1 a nivel nacional y 3 en las entidades, así como un consejo Presidencial en forma de “Troika” y un distrito autónomo de Brcko. La Republica de Srpska parte de la federación es una región “cuasi” soberana.

<sup>463</sup> Conclusiones de OECD y UE sobre la *Mejoría de la Gobernanza y Gestión*. [http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/BiH\\_Assess\\_2012.pdf](http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/BiH_Assess_2012.pdf)

<sup>464</sup> Hasta septiembre de 2016, 113

países habían reconocido Kosovo. <http://www.kosovothanksyou.com/>

<sup>465</sup> Kosovo es miembro de las grandes organizaciones internacionales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Europeo de Desarrollo y Reconstrucción, Comité Olímpico Internacional, UEFA.

bajo el liderazgo de la UE especialmente de la PESC, firmando varios acuerdos de dialogo para resolver las cuestiones técnicas y aportar más estabilidad en la seguridad y cooperación regional.

Desde los años 2000 cuando se elaboran los primeros datos macroeconómicos en el país, se ha notado un crecimiento económico alto incluso durante la crisis económica con una media de 5% desde 2002 hasta 2010, aun así, Kosovo sigue siendo el país más pobre de Europa con tasas de desempleo por encima de 30 %. Los incentivos económicos más importante siguen siendo las remesas y la ayuda internacional sobre todo de la UE. El programa CARDS<sup>466</sup> empezó en 2001 y *per cápita* los fondos destinados en Kosovo son los más altos en todos los países de la región. Esto se debe a los numerosos desafíos que la comunidad internacional sobre todo la UE enfrentaba en el país.

**Tabla 15: Cifra en millones de euros subvencionados por los programas CARDS en Kosovo** <sup>467</sup>

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Cifra	155.50	162.54	62.28	72.60	72.50	46.5	575.92

Estos fondos hasta 2008 fueron gestionados por la ARE. Debido a enormes necesidades que tenía el país, los fondos se utilizaron en varios sectores. Según la CE, la falta de estrategias nacionales y la cooperación no muy fructífera con UNMIK<sup>468</sup> dificultó los programas CARDS en evidenciar mejor los sectores de la utilización de los fondos.

**Tabla 16: Algunos de los proyectos CARDS en Kosovo y su evaluación**

Título	Año	Resultado esperado	Resultado final	Evaluación
--------	-----	--------------------	-----------------	------------

<sup>466</sup> CARDS en Kosovo funciona bajo la resolución 1244 de Consejo de Seguridad.

<sup>467</sup> Comisión Europea, Informe anual 2010 para Kosovo.

<sup>468</sup> La misión de la NN.UU, en Kosovo.



Fondo de inversión para el gobierno local	2001 2002	Mejorar las infraestructuras locales y la calidad de los servicios municipales	Más de 116 edificios fueron construidos o renovados pero la delegación de la UE en Kosovo, no fue capaz de medir el impacto ya que otros fondos de otros donadores fueron utilizados en el mismo proyecto.	Efectiva a nivel de construcción de los edificios, pero capacidad de servicios municipales no fue efectiva
Desarrollo del sistema de irrigación	2003	Transformación desde un sistema de irrigación pública hacia un sistema de empresas públicas Formalización de la gestión de sistema de irrigación a nivel nacional Mejorar el mantenimiento y gestión de sistema de irrigación	6 entidades públicas se transformaron en 3 empresas públicas bajo el Ministerio de Hacienda. La gestión de estas empresas públicas no cumplió las expectativas demostrando poco interés en el sector.	No efectiva
Suporte institucional del ministerio de medioambiente	2006	Fortalecer la capacidad institucional y operacional en la gestión del departamento de aguas	La capacidad técnica se fortaleció, pero sin evidencias claras de su implementación debido a la falta de indicadores. Las capacidades en la gestión del sector de aguas fueron evidentes en la final de proyecto. Problemas de coordinación con el ministerio de Hacienda fueron evidenciados. No hubo una previsión legal correcta para poner el sistema en marcha.	Parcialmente efectiva

Desarrollo de la estandarización y verificación de calidad	2006	Desarrollo del marco de regularización para lograr una nueva meta de directivas Adaptación de los estándares de la UE en Kosovo. Desarrollo de infraestructuras para implementar la base reguladora basada en las directivas europeas.	Se establecieron 7 comités y 5 directivas se adoptaron en el departamento de industria ministerio de economía. No hubo evidencias en la implementación Revisión del marco legal en la estandarización, se pudo realizar, pero fue <b>inefectiva</b> Alineación con los estándares de la UE se hizo posible pero <b>no efectiva</b> . Se publicaron 707 estándares de los 1000 que eran posible. Creación de 3 laboratorios y creación de un grupo de inspección, pero <b>sin tener efectividad</b> en los controles realizados.	No efectiva
--	------	--	---	-------------

A pesar de que CARDS dedico gran parte de su esfuerzo en la reconstrucción y reconciliación, parcialmente no hubo evidencias claras de un impacto directo en la mejoría del clima postconflicto o relaciones entre la mayoría albanesa y minoría serbia hasta 2006<sup>469</sup>. Derechos humanos y en particular los derechos de las minorías se tomaron en consideración en el programa CARDS, pero en las conclusiones en 2008 se subrayaba que en un contexto político creado después de un conflicto armado y multiétnico no era fácil de materializar un cambio real en muy poco tiempo, y por eso CARDS no había sido exitosa en tratar los problemas en entornos multiétnicos. En temas de los derechos humanos hubo mejorías reiterándola en todos los informes de la UE. En cuando a la transformación democrática el informe del *Consejo Europeo en 2011*, notaba dificultades en la realización de los procesos electorales. Aunque destacaba problemas técnicos, esto no cuestionaba los resultados electorales.

La capacidad de absorber y de gestión de las autoridades locales dificulto mayor impacto del programa. La falta de implementación de los proyectos por sectores como, energía, poder judicial, reforma de administración pública, era una de las dificultades en

<sup>469</sup> En marzo de 2004 debido a los conflictos étnicos más 35 iglesias ortodoxas de la minoría serbia fueron destruidos durante los protestas de los albaneses, desencadenado después de la matanza de tres niños albaneses en la zona de Mitrovica en el norte de Kosovo.

rentabilizar la ayuda de CARDS. En la economía del país, hubo un modesto impacto porque una de las barreras principales era el clima de desarrollo empresarial dónde 60% estas iniciativas no eran rentables. En general el performance de la ayuda comunitaria en temas económicos había sido reducido<sup>470</sup>. Destaca en éste aspecto, la iniciativa de crear una oficina de estandarización o calificación para alinear los productos kosovares con los estándares internacionales. Éste proyecto fue lanzado en 2001 y fue calificado como ineficiente. A pesar de que estos estándares y su calificación eran importantes, el momento elegido fue totalmente inoportuno, debido a la situación en el país dónde ni siquiera existía producción industrial con lo cual no había mucho que estandarizar. Aunque en el caso de Kosovo cada ayuda internacional y asistencia comunitaria era necesaria, los programas CARDS no tuvieron un estudio adecuado conforme las necesidades más urgentes del país, con lo cual su eficiencia en Kosovo fue reducida. Esto fue la causa interviniente, porque el problema principal era el nivel profesional de AP y el entorno multiétnico.

#### 5.5.4 Albania

A pesar que no fue afectado directamente por las guerras en ex–Yugoslavia, Albania ha sido el país que menos ha aprovechado la ayuda comunitaria y junto con BiH, han estado un paso atrás en el camino hacia la UE. Los factores que han influido en éste aspecto son varios. En primer lugar, el país salió de la dictadura comunista en 1990 como el país más pobre y el aislado de Europa sufriendo una dictadura del tipo “norte coreana”. Los procesos “democratizadores” de los años 90 se caracterizaron por dificultades y falta de voluntad política y administrativa para realizar elecciones libres. La crisis y el colapso financiero durante los años 95-97, causaron un caos interno descomunal, dónde la población abrió los almacenes militares y se sublevo de forma armada en algunas zonas del país durante el año 1997<sup>471</sup>. Esto fue un periodo desastroso que no solo causo una crisis interna fuera del control de la ley, sino hubo impactos siniestros en la economía frágil del país. Otro elemento que causo una gran recesión, fue la guerra de Kosovo, dónde Albania hospedo casi un millón de kosovares teniendo en cuenta que la población del país era solo 3 millones.

---

<sup>470</sup> Informe de evaluación de la Agencia Europea de Reconstrucción /08//2007, pp. 4-8.

<sup>471</sup> La recesión económica éste año fue 8%.

Solo a partir de los años 2000 el país entra en una senda de estabilidad y empieza a tomar forma una perspectiva europea. Aun así, la calidad democrática era de las más bajas en la región, dónde destacan la ausencia de los procesos políticos en el desarrollo del proceso electoral, que ha sido siempre impugnado por la oposición política del turno y objeto de críticas por las organizaciones internacionales como la OSCE, que ha seguido de cerca todos los procesos electorales.

Albania fue de los pocos países de Europa que no tuvo recesión económica, pero si decelero en su crecimiento a partir de 2012. Uno de los factores de éste crecimiento en tiempo de crisis fue la importancia de la remesas que ocupaban 9% del PIB<sup>472</sup>. La tasa de desempleo ha sido la más baja en la región y en tiempo de la crisis económica alcanzo el 18% de la población activa. Aunque la cifra sigue siendo alta a nivel europeo, en los BO era la más baja, si lo comparamos con la región que alcanzaba más de 20% y en algunos casos más de 35% como en BiH o Kosovo o Grecia 28%.

**Tabla 17: Crecimiento económico en Albania, 2000-2011**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>473</sup>
Crecimiento	7.0	2.92	5.7	5.9	5.5	5.0	5.9	7.7	3.3	3.5	3.0

La estrategia de programas CARDS fue preparada por la CE, según las evaluaciones hechas dentro del marco de implementación de los acuerdos EA, que aunque tenían un enfoque comercial incluían diferentes componentes con una mayor atención en la AP y estado de derecho<sup>474</sup>. CARDS en Albania fue efectivo en el periodo 2001-2006 y generalmente fue valorado como *modernamente satisfactoria* con el mejor impacto en la implementación del “Acquis” comunitario y con peor valoración en el sector de AP. CARDS fue caracterizado por retrasos de implementación de proyectos y una capacidad limitada de planificación. Uno de los problemas principales que evidenciaba la CE en la evaluación, fue el impacto a largo plazo de los proyectos realizados, debidos a la dificultad que tenía la AP en hacer seguimiento de proyectos. El diseño de los proyectos según esta evaluación, era ineficiente, limitado en el tiempo y planificación. Para la CE,

<sup>472</sup> Véanse el capítulo 9, sobre los estudios del caso.

<sup>473</sup> Hasta el 2011 el PIB de Albania era 9.760 millones de euros.

<sup>474</sup>CE. Albanian Country Strategy Paper 2002-2006. Novembre de 2001.

los proyectos en Albania<sup>475</sup> fueron relevantes según las necesidades de país e incluían: sector de Justicia; asilo y gestión de fronteras, AP, desarrollo económico, medio ambiente; sistema de impuestos, sociedad civil. Mediante CARDS se financiaron 259.6 millones de euros que era la cifra más baja de la región per *cápita*.

Los desafíos que se evidenciaron durante la ejecución de los proyectos se basan principalmente en la interferencia política en AP y falta de voluntad de la misma en conseguir resultados en los proyectos<sup>476</sup>. Dentro de éste panorama, la CE subrayaba la falta de inversiones pública en hacer posible la continuidad en el impacto del programa, así como el problema a nivel nacional de la ley sobre la propiedad privada, que obstaculizaron un mayor beneficio de los proyectos.

**Tabla 18: Cantidad en millones de euro financiado por el programa CARDS en Albania**

Año	2001	2002	2003	2004	2006	2006	Total
Cantidad	33.50	42.90	28.502	62.00	40.20	42.50	259.60

En general el impacto de asistencia CARDS fue reducido debido a las capacidades administrativas y el nivel de profesionalidad de los servidores públicos. Por sectores el que más críticas ha recibido ha sido el poder judicial incluyendo *el Tribunal Constitucional*, que no tenía integridad y funcionaba bajo la influencia política y corrupción. Según concluía SIGMA en 2012<sup>477</sup> (siglas en inglés, Soporte para la mejoría de buena gobernanza y gestión), el poder judicial era uno del sector más problemáticos y una pieza clave en el malfuncionamiento del país, especialmente en el cumplimiento efectivo del derecho civil y mercantil, dónde destacaban por su ineficacia los casos de la propiedad. El único impacto positivo en éste aspecto de la asistencia CARDS fue la creación del *Tribunal de los Crímenes Graves* para dar más eficacia en la persecución de los casos de corrupción y crimen organizado.

**Tabla 19: Algunos proyectos que el programa CARDS realizo en Albania 2000-2006**

<sup>475</sup> COWI. *Ad-Hoc Evaluation of the CARDS Programms in Albania*. Diciembre 2009, pp. 6-30.

<sup>476</sup> Informe del programa CARDS en Albania “*Evaluation of the assistance to Balkan countries under CARDS Regulation 2666/2000*”, pp. 54.

<sup>477</sup> Programa conjunto de la OECD y la UE financiado principalmente por la UE. Su función es en analizar la buena gobernanza en los países vecinos de la UE y aquellos que son parte de la política de ampliación.

Título del proyecto	Año	Objetivo	Resultado	Evaluación
Tribunal de crímenes graves	2003	Creación del Tribunal de Crímenes graves, acomodación y seguridad de personal judicial.	El Tribunal se puso en funcionamiento en 2010, con alto rendimiento en casos juzgados	Efectivo
Fortalecimiento del sistema medio ambiental	2004	Creación de la base de datos medioambientales. Programa nacional de la calidad de medioambiente Preparación del personal del ministerio del medioambiente	Se creó una base de datos, pero se rentabilidad fue cuestionable.  El personal se preparó, pero las evaluaciones que ellos prepararon no eran según los estándares europeos.	Inefectiva
Lugares problemáticos para medioambiente	2004	Resolver el problema de contaminación en la refinería de Ballsh Eliminar los residuos químicos en la antigua planta química en Fier. Eliminar inmediatamente de riesgos contaminación potenciales para la población	Se pudo mejorar el sistema de filtros que hacia posible reducir la contaminación. Se creó un plan de acción, pero el Ministerio de Medioambiente no tuvo los fondos necesarios para reducir los lugares contaminados	Efectiva
Aumentar el papel de la prensa y la sociedad civil en el proceso de integración	2005	Fortalecer la capacidad de las organizaciones no gubernamentales, y creación de uniones sindicales. Aumentar su capacidad en los debates sobre en temas de integración Consolidar la capacidad de la prensa para monitorear el trabajo de gobierno en temas de integración europea	Un pequeño número de ONG se creó. Su capacidad para ayudar en el proceso de integración fue satisfactoria, aunque su trabajo a veces fue politizado. Las uniones sindicales no funcionaban como sociedad civil sino son extensión de los partidos políticos y no tienen ningún papel en el debate de la integración europea. La prensa albanesa no era activa en la monitorización de gobierno en temas de integración europea.	Parcialmente efectiva.

Suporte en la calificación y los estándares de la acreditación meteorológica	2003	<p>Asistir las necesidades y las prioridades en el sector meteorológico e implementar una estrategia nacional y equipar adecuadamente las infraestructuras del sector.</p> <p>Adoptar e implementar las recomendaciones de las directivas europeas en los instrumentos de medición.</p>	<p>Las necesidades se cumplieron y se 100 miembros del servicio nacional de meteorología se entrenaron, pero ellos dejaron la institución.</p> <p>El equipamiento comprado fue operacional</p> <p>Se crearon lazos con el servicio europeo de meteorología</p> <p>El marco legal se creó y se implemento</p>	Efectivo
Suporte en el clima de inversiones y las infraestructuras de comercio	2006	<p>Adoptar hasta 2008, 80% de los estándares europeos</p> <p>Reconocimiento y acreditación de la documentación proveniente del país especialmente ayudar en la implementación del ISO17205<sup>478</sup></p> <p>Creación de mercado adecuado y de control según los estándares de la Comisión Europea para lograr efectividad en los grupos de inspección.</p>	<p>Esta meta no se logro</p> <p>No logrado. No hubo evidencias.</p> <p>Parcialmente logrado. Los cuerpos de control son mejor preparados en las labores de inspección i examinación.</p>	Parcialmente efectiva
Reforma en la administración pública	2004	<p>Mejorar la cualidad de los servidores públicos</p> <p>Entrenamiento y mayor calidad de actuación</p> <p>Mejor funcionamiento de datos y tecnologías en el servicio de las administraciones públicas.</p>	<p>La performance no se mejoró durante el periodo de evaluación</p> <p>El entrenamiento no se puso en marcha. Éste proyecto se cancelo</p> <p>No se pudo verificar el mejor funcionamiento de los datos y el uso de tecnologías</p>	

<sup>478</sup> Éste estándar, es un requisito general en completar o calibrar, usando métodos estándares y métodos desarrollados en los laboratorios.

Euralius <sup>479</sup> (sistema judicial)	2006	Reorganización de los servicios del ministerio de Justicia incluyendo planeamiento administrativo recursos humanos etc.  Planificación y gestión de las capacidades de la Oficina del presupuesto en poder judicial	Gestión en el presupuesto se mejoró, así como los gastos judiciales.  Los estándares de los gastos provisionales se mejoraron.  Se establecieron códigos de conducta en los recursos humanos, así como sistema de motivación el sistema judicial.  El modelo de mejor gestión en el presupuesto y su desarrollo no se cumplió.  El sistema de planificación y gestión de gastos fue parcialmente satisfactorio	Inefectivo
---	------	---	--	------------

Otro problema relevante en el país a parte del poder judicial, era la calidad democrática y el estado de derecho. La anomalía de las instituciones había bloqueado la adaptación de la legislación que era fundamental en la modernización y democratización de la gobernanza pública. Según SIGMA, la ineficacia del estado de derecho y la corrupción eran los dos principales problemas en la democracia y el desarrollo económico. El mayor “impulsor” de esta situación era la clase política, que según la percepción social estaba relacionado con el crimen organizado<sup>480</sup>.

Como se evidencia en las valoraciones de los proyectos, la asistencia CARDS enfrentó dos problemas principales. En primer lugar, el marco estratégico de la actuación en Albania no fue muy apropiado. Destaca en éste aspecto el programa sobre el sistema de gestión meteorológico que teniendo en cuenta los problemas que enfrentaba el país durante el periodo 2001-2006, éste sector no entraba en los más emergentes y esto se reflejó en la valoración como un proyecto ineficaz. Otro problema que se plantea dentro del marco estratégico de CARDS, radica en la reforma judicial. Aunque se intervino en la gestión administrativa del poder judicial, la mayor necesidad en esta reforma

<sup>479</sup> EURALIUS es la misión de la UE en Albania en consolidación del Sistema Judicial.

<sup>480</sup> Observaciones del autor de esta tesis, que durante el periodo de las ayudas CARDS, trabajaba como periodista en Albania.



consistía en adaptar la reforma según la necesidad del país dónde la lucha contra la corrupción dentro del poder y administración judicial, incluyendo su independencia era la esencia de una reforma real. La misión EURALIUS no intervino de forma orgánica en la reforma judicial, debido a que la clase política veía el control sobre el poder judicial como una forma para mantenerse en el poder. Aunque la constitución albanesa no permitía una reforma real, la UE tenía las capacidades de usar su política de condicionalidad, sobre todo durante la negociación de los acuerdos EA, en conseguir éste objetivo que hubiera incentivado la eficacia en el estado de derecho. Por otro lado hay que deducir las dificultades de CARDS para entrar en un terreno altamente politizado dónde se fusionaban intereses políticos, clientelistas, corruptivos, criminales para mantener inmune la elite política, de los efectos del estado de derecho y la reforma judicial fue por excelencia un sector intocable en éste aspecto.

Aunque CARDS tuvo el empeño necesario en reformar la AP, no tuvo éxito y como ocurrió en muchos programas la falta de interés político impidió mejores resultados. Según evidenciaba SIGMA<sup>481</sup>, el país no hizo progreso en la reforma de la AP y en el profesionalismo de los servidores públicos. El proceso de reclutamiento se hacía según la afiliación política o intereses personales de las personas claves en los partidos políticos. El cambio de los ministros según informaba SIGMA en 2008 era acompañado con cambios en el personal a niveles de especialistas y hasta de conductores. El aparato administrativa era totalmente “*partitocratico*” y manejado por los intereses políticos. Todos estos casos evidencian que los partidos políticos eran tratados como “*empresas*”<sup>482</sup>. Generalmente el impacto de los programas CARDS en Albania ha sido no muy efectivo. La clase política como en todas las etapas de la integración europea era el origen de éste problema.

### 5.5.5 Macedonia

La ex *República Yugoslava* declaro su independencia en 1991 y fue la república menos desarrollada de la federación. Desde su independencia ha mantenido un problema diplomático con Grecia con lo cual fue aceptada en la NN, UU en 1993 bajo el nombre

---

<sup>481</sup> Asesoramiento de SIGAM (OECD -UE) para Albania, pp. 6.

<sup>482</sup> Veanse el capítulo 9.

*La ex República Yugoslava de Macedonia* (FYROM por sus siglas en inglés.). Debido a éste conflicto Grecia mantuvo un embargo económico hasta 1995. Macedonia no tuvo problemas en independizarse, pero la ola de los conflictos étnicos llegaría en Macedonia después de la terminación de la guerra en Kosovo. En el año 2000 y 2001 la población albanesa que representa más de 30% de la población empezó un conflicto armado para pedir más derechos en Macedonia. A diferencia de otros conflictos esta guerra no tenía como motivo principal la independización de la parte albanesa en Macedonia, sino más derechos dentro del mismo país. La guerra termino con el acuerdo de Ohrid en agosto de 2001 que reconocía más derechos para población albanesa<sup>483</sup>.

En el año 2000 el país empieza una relación contractual con la UE, iniciando las negociaciones para formalizar los acuerdos de EA. Los acuerdos se firmaron en 2001 y entraron en vigor en 2004. En el mismo año el país solicita la entrada en la UE. En 2005 era candidato para ser miembro de la UE. Aunque en 2009 la CE recomendó a Consejo la abertura de las negociaciones, Grecia debido al conflicto sobre el nombre, ha bloqueado el proceso del comienzo de las negociaciones de los capítulos de adhesión. Desde el año 2000 la economía del país ha sido estable con tasas de inflación baja y un aumento del sector industrial en la economía del país que ocupa casi 30% de la economía que es de los más altos en la región. Macedonia aparece en la lista de la libertad empresarial del BM en el núm. 10, pero esto no ha ayudado en bajar el desempleo, que uno de los problemas sociales más grandes, que afecta el estado multiétnico<sup>484</sup>. Como ocurre en todo sureste europeo su economía está estrechamente relacionada con la UE.

**Tabla 26: Crecimiento económico de Macedonia**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>485</sup>
% de crecimiento	-4.5 <sup>486</sup>	0.9	2.8	4.1	4.12	3.9	6.1	5.0	0.9	1.8	3.0

<sup>483</sup> Estos acuerdos mejoraban la descentralización el uso de las idiomas representación política la educación en todos los niveles en albanes. Texto de los acuerdos. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/framework\\_agreement\\_ohrid\\_130801\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/framework_agreement_ohrid_130801_en.pdf)

<sup>484</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/macedonia,-fyr>

<sup>485</sup> PIB del país en 2011 fue 10.659 millones de dólares.

<sup>486</sup> Esta recesión fue debido al conflicto armado en Macedonia.

La asistencia CARDS en Macedonia fue gestionada por la AER. Generalmente los proyectos financiados por CARDS tuvieron un buen impacto. Uno de las prioridades de esta asistencia fue el proceso de descentralización y acercamiento de la AP a los estándares europeos. Las infraestructuras también tuvieron un buen impacto sobre todo en la financiación de las nuevas escuelas públicas, cárceles, renovando y fortaleciendo la administración de las aduanas y el control de fronteras. En el sector judicial se financiaron la creación de un *Instituto de Formación para los Jueces y Fiscales* para fortalecer la lucha contra el crimen organizado y creación de un sistema informático en la gestión de los casos judiciales pendientes.

**Tabla 20: Fondos CARDS en millones de euros financiado por la UE en Macedonia 2001-2006**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Importe	65.40	34.50	33.50	51.002	37.50	32.50	254.40

Éste instituto fue una inversión muy efectiva formando una nueva generación de profesionales en el fortalecimiento del estado de derecho para aumentar la independencia del sistema judicial. La informatización de los casos judiciales flexibilizo el tiempo de duración de los casos judiciales. El funcionamiento de los programas CARDS y los AEA mejoraron la convivencia étnica en Macedonia.<sup>487</sup> Aunque la situación entre las dos partes ha sido tensa, el acercamiento con la UE y la perspectiva europea de Macedonia ha hecho que las partes resuelvan sus contradicciones mediante el diálogo político. Los partidos albaneses han sido siempre parte de las coaliciones de gobierno en Macedonia. Sin esta coalición multiétnica hubiera sido difícil crear gobierno en Macedonia. La integración europea en Macedonia ha sido de los elementos más importantes en la cohesión nacional, y ha promovido la estabilidad en el conjunto del país.

**Tabla 21: Parte de los proyectos CARDS realizados en Macedonia**

Nombre del proyecto	Año	Objetivo	Resultado	Evaluación
---------------------	-----	----------	-----------	------------

<sup>487</sup>La ciudad en el oeste de Macedonia en la frontera con Albania fue lugar donde se firmaron los acuerdos el en agosto de 2001 que dieron fin al conflicto entre el ejército macedonio y el Ejército de Liberación Nacional apoyado por la población albanesa.

Monitorización de la contaminación y la calidad de aire	2001	Creación de 5 estaciones para monitorear la calidad	Las estaciones se crearon y se extendieron a 47 estaciones con un funcionamiento adecuado	Efectivo
Infraestructuras locales	2002	Mejorar la cooperación entre varias municipalidades entre sí y con el gobierno central Mejorar el acceso e infraestructuras para los municipios i sus habitantes Reducción en la disparidad entre municipios en términos de infraestructuras y servicios.	La cooperación entre los municipios no fue significativa y tampoco con el gobierno central. En cuando al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones municipales ha sido parcialmente efectiva. La asociación de autogobierno (ZELS) fue la promotora principal del gobierno local.  Las infraestructuras de acceso y al servicio de la comunidad en varios municipios se mejoraron (transporte, agua potable, higiene)	Parcialmente efectiva
IBM- Control de frontera verde	2003	Aumentar la capacidad operacional en la gestión de fronteras.  Desarrollar nueva estructura de organización de la policía de fronteras según los estándares europeos	Macedonia ha estado utilizando el IBM <sup>488</sup> desde 2007 cuando el centro de las coordinadas de las fronteras fue establecido. El cuerpo policial se creó y fue efectivo.	Efectivo
Gestión integrada de los recursos hídricos de las aguas transfronterizos	2003	Plan de gestión para el lago Dorian y el rio Vardar. <sup>489</sup>	A pesar de los esfuerzos para promover la cooperación en la gestión de los recursos hídricos el dialogo entre Macedonia y Grecia fue reducido debido al problema diplomático sobre el nombre entre los dos países	Parcialmente efectiva
Suporte para el	2005	Aumentar la capacidad del	El aumento de estas capacidades no	Parcialmente

<sup>488</sup> Gestión Integrada de Fronteras.

<sup>489</sup> <http://www.zels.org.mk>

proceso de descentralización		<p>Ministerio de Descentralización local en el mismo proceso.</p> <p>Mecanismo nacional supervisión y monitorización</p> <p>Ayudar a los municipios de absorber más competencias</p>	<p>fue muy satisfactorio. La ZELS (Asociación de la gobernanza local) fue el instrumento más eficaz.</p> <p>El proceso de financiación tuvo problemas de ejecución</p> <p>Capacidades locales en la planificación estratégica y gestión financiera era insuficiente</p>	efectiva
Mejorar el clima de inversiones	2006	<p>Mejorar el clima empresarial mediante nueva legislación</p> <p>Aumentar la credibilidad de las instituciones regulatorias</p> <p>Fortalecer la integración de la economía informal.</p> <p>Mejorar la capacidad del Ministerio de economía para elaborar e implementar una política de desarrollo empresarial</p> <p>Aumentar la competitividad en el sector privado</p> <p>Aumentar el número de nuevas empresas</p> <p>Aumentar el nivel de las inversiones directas FDI</p>	<p>Mientras todos los proyectos se pusieron en marcha el impacto en aumento de las inversiones directas FDI y como consecuencia el impacto en creación de empleo, producción aumentar exportaciones quedo reducido.</p> <p>A pesar de unas mejorías el clima de inversiones el flujo de inversiones permaneció bajo. Esto se debe a los factores macroeconómicos y factores políticos como la estructura económica, crisis económica y la fuerte competitividad en las inversiones directas en la región.</p>	Parcialmente efectiva
Desarrollo de las infraestructuras locales. Fase II	2005	<p>Aumentar la cooperación entre los municipios y entre los mismos y el gobierno local.</p> <p>Mejorar el acceso e infraestructuras para los municipios y sus habitantes</p> <p>Reducción en la disparidad entre municipios en términos</p>	<p>Se mejoraron los accesos e infraestructuras en cuando a transporte, aguas, higiene, condiciones de trabajo en los municipios. Se mejoró la transparencia en los municipios y también la capacidad administrativa. Como en la primera fase de éste</p>	Parcialmente efectiva

		de infraestructuras y servicios.	proyecto en 2001 la cooperación entre el gobierno local y central siguió siendo no muy efectiva. ZELS, la asociación de auto gobernanza sigue siendo un actor muy importante en el proceso de descentralización.	
--	--	----------------------------------	--	--

*(Fuente CE)*

La asistencia CARDS en Macedonia pudo cumplir con su objetivo principal, que era acercar y ayudar al país en el proceso de integración, mejorando también algunas de las prestaciones públicas. Como se vio en la fase de evaluación de los proyectos, aunque se intentó en dos fases distintas el proceso de descentralización no fue muy efectivo. Falta de interés político en la descentralización, en un país multiétnico con unas balanzas frágiles étnicas puede ser una de las razones. La asociación de auto gobernanza ZELS fue siempre valorada por su contribución en éste proceso lo que significa que a nivel nacional hay una cierta voluntad para fortalecer la descentralización pero que no se materializo debido a una percepción que esta descentralización puede llevar hacia marco federativo. En éste aspecto la población albanesa ha sido siempre un factor decisivo en la estabilidad de Macedonia y no han emprendido ninguna iniciativa fuera del marco constitucional del país. El proceso de descentralización es de una gran importancia para la estabilidad del país.

El problema diplomático entre Macedonia y Grecia por el tema del nombre afecta no solo la integración en la UE, sino también la cooperación en temas sectoriales como fue la gestión de las aguas transfronterizas. A pesar de un proyecto financiando por la UE, la falta de voluntad por la parte griega no dio buenos resultados en la gestión de estas aguas. En cuando el impacto del CARDS en aumentar las inversiones directas en el país mejorando el marco legislativo y por otro lado mejorar el clima empresarial, fue reducido debido a los indicadores macroeconómicos, aun así la aportación de CARDS en mejorar el marco legislativo que dio buenos resultados, convirtiendo a Macedonia en los mejores países del mundo en empezar un negocio.

## 5.6 Programas a nivel regional

La cooperación regional ha sido una de las prioridades de la UE en sureste de Europa materializado por primera vez con el PEA, que era un proyecto horizontal para sembrar los valores europeos en BO. El primer objetivo como hemos reiterado en otras ocasiones fue garantizar la paz y estabilidad en una región donde todos los países tenían divergencias entre ellos. En segundo lugar, la UE buscaba introducir una nueva política de cooperación basado en intercambios económicos, dialogo político y cooperación sectorial. Fruto de éste cambio eran la CEFTA y SEEC. En éste contexto los programas CARDS eran en síncrono con la estrategia de la UE en la región, de hecho, CARDS es el primero proyecto de cooperación en la región o mejor dicho el primer ladrillo en la integración regional de BO.

**Tabla 22: Cifra en millones de euros de CARDS en proyectos regionales 2001-2006**

Año	2001	2002	20033	2004	2005	2006	Total
Cifra	14.0	45.0	35.0	0	43.0	42.0	179.0

Aunque para la UE era una política importante, el desembolso de CARDS en la cooperación regional no fue muy significativa. A nivel de prioridades a partir del año 2001 la atención se centró en la reforma de administración pública, alineación con el derecho comunitario de la misma reforma y la creación de un marco regional de estadísticas parecido al modelo de Eurostat. En el área de justicia la atención se centró en la cooperación policial e judicial y en la preparación de los países en la gestión integrada de las fronteras.

En cuando al soporte a la sociedad civil, CARDS fortaleció la red de estas organizaciones mediante el desarrollo de una red balcánica de sociedad civil que agrupaba 15 organizaciones en el sureste de Europa<sup>490</sup>. La sociedad civil tiene una gran importancia en toda la región por diferentes razones. En primer lugar, es una herramienta muy eficaz de oposición en aquellas situaciones dónde se intenta inclinarse hacia políticas nacionalistas, hacen una valoración racional y técnica del proceso de integración aportando una opinión independiente en éste proceso, representan la voz

---

<sup>490</sup> <http://www.balkancsd.net>

principalmente de los jóvenes y de hecho su organización generalmente se basa en el trabajo de los jóvenes. A nivel regional son estas organizaciones que han creado la primera fase una cooperación regional<sup>491</sup>.

**Tabla 23: Algunos de los programas regionales financiados por CARDS**

Titulo	Año	Objetivo	Resultado	Valoración
Lucha contra el crimen organizado	2002	Fortalecer la capacidad para desarrollar e implementar estrategias regionales contra el crimen, basado en el derecho comunitario y otros estándares europeos Ofreciendo las herramientas necesarias contra el crimen económico e organizado Formación en la lucha contra la trata de emigración ilegal	Se creó una estrategia regional, así como se fortalecieron las capacidades de investigación contra el crimen económico. En 2005 se creó la estrategia contra el crimen organizado mediante una declaración común de todos los países. Esta declaración armonizó la lucha contra el crimen a nivel regional. La formación en la lucha contra crimen organizado fortaleció dio buenos resultados en la calidad de investigación	Efectivo
Sistema judicial y la cooperación judicial internacional	2003	Ofrecer un marco estratégico y conceptual para la creación de un sistema judicial funcional Aumentar la cooperación judicial en temas civiles, comerciales y criminología	En general el proyecto tuvo éxito desarrollando las capacidades iniciales de los cuerpos judiciales e fiscales a nivel regional, mediante conferencias, lecciones etc. Se creó en 2006 una red de información para facilitar la coordinación llamado “Suporte para los fiscales en sureste de Europa”	Efectiva
Gestión de los	2003	Mejorar la gestión de los recursos	Se creó en 2005 la primera sesión	Efectiva

<sup>491</sup> Veanse los capitulos 9,10



recursos hídricos. Programa pilota en el rio Sava		hídricos en rio Sava y reducción de contaminación. Apoyar la creación del mecanismo de cooperación entre los países dónde pasa el rio Sava	constitutiva de la Comisión SAVA entre BiH, Serbia, Eslovenia y Croacia, con el secretariado en Zagreb Croacia. Esta comisión fue efectivo en la gestión y preparo informes anuales	
Reforma en la administración pública y creación de la escuela de la administración pública (ReSPA) <sup>492</sup>	2006	Hacer la escuela operativa en la formación de la administración pública Organizar eventos conferencias, cursos de formación y preparar el personal civil en enfrentar los desafíos de la integración europea.	ReSPA se creó, aun así, la escuela no preparo un plan empresarial en colaboración con los países miembros. Los países miembros no han contribuido correctamente en el presupuesto de la escuela. Gracias a la ayuda de la UE las actividades de la escuela se desarrollaron. Generalmente la escuela ejerce un rol efectivo en la enseñanza de los servidores públicos aun así la gestión financiera y la falta de contribuciones de los países miembros han dificultado ejercer toda su capacidad	Parcialmente efectiva
Apoyo para el secretariado de la Comunidad Energética <sup>493</sup>	2006	Ofrecer apoyo en la reforma energética sobre todo en las interconexiones energéticas Fortalecer las instituciones energéticas, creación de la base legal para el mercado regional de la energía Aumentar la eficiencia de los recursos energético mediante nueva política basado en energía renovable según el	El proyecto ha sido efectivo en facilitar e implementar la primera acción de la Comunidad Energética en el sureste de Europa. Esto es un tratado internacional firmado en Atenas en octubre de 2006. Los participantes en éste tratado fueron los países de sureste de	Efectiva

<sup>492</sup> Escuela regional de la Administración Publica fue una iniciativa de la UE y se financia por la UE. Su campus se encuentra en la ciudad de Danilovgrad en Montenegro.

<sup>493</sup> [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/MEMBERS](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/MEMBERS)

		tratado comunitario de energía	Europa, la UE la región de Mar Negro. Su secretariado se estableció en Viena.  En marzo de 2011 en un informe de la Comisión Europea concluía que esta organización ha sido efectiva u funcional en su misión.	
Cooperación regional en área de las estadísticas	2003	Mejorar la colección de datos y aumentar la colaboración entre los Institutos de estadística por países.  Aumentar la credibilidad de público sobre las estadísticas.  Alineación con la legislación de la EU en algunas áreas de estadísticas.	El proyecto contribuyó en aumentar la armonización en varios sectores en función de alinearlos con los estándares de la UE. El proyecto regional aumento la cooperación en los institutos de estadística	Efectivo

(Fuente la CE)

Como se ve en la tabla de valoración, llama la atención que la reforma de AP a nivel regional y a nivel nacional no ha tenido la eficacia que se esperaba. Por países, esta reforma representa bastantes problemas. En primer lugar, su formación y acceso a éste servicio público ha sido muy contestado y valorado no según la *meritocracia* sino la afiliación política. Como evidenciaba la UE en sus informes, respecto a esta reforma la voluntad política era un elemento clave en éste aspecto. En general la AP, se usa como sector de “favores” políticos o administrativos y en algunos casos como “oficina de empleos” de los partidos políticos. La colocación de militantes políticos en las filas de esta administración tiene efectos domino en la efectividad de las reformas en éstos países. La creación de la *Escuela de la Administración Pública (ReSPA)*, en Montenegro fue una iniciativa que hubiera mejorado la performance de los servidores públicos. Como se evidenciaba en el proyecto, BO no demostraron un interés directo en el desarrollo de las actividades académicas. La falta de aportación económica en esta iniciativa impedía a la escuela desempeñar bien sus actividades. La actividad de ReSPA era relacionado directamente con el performance de uno de los sectores más importantes en todas las fases del proceso de integración europea. Este sector tiene un peso muy importante e y es la pieza clave en el desarrollo de los países.

## 5.7 Conclusión

El *proceso y los acuerdos* EA han sido uno de los acontecimientos más importantes para BO en la camino de la transición política, económica y social. Esta fase supone la actividad más importante de la adhesión en la UE y es la base reguladora de todo este proceso. Más que por su impacto económico, estos acuerdos tienen que ser vistos por los efectos en la estabilidad regional, fortalecimiento democrático y el estado de derecho. La implementación del marco regulatorio, coincidió en gran parte con la crisis económica en la UE, con lo cual no se pudieron ver los efectos reales de AEA sobre todo el flujo comercial entre las dos países ya que gran parte de estos acuerdos se centran en el libre comercio. En esta fase hay que tener en cuenta que los BO han estado por un largo periodo económicamente y políticamente inestable con lo cual ha sido difícil un cambio rápido en los componentes que prevé éste proceso. El mayor logro de estos acuerdos ha sido la creación de un marco de cooperación regional para, así como influenciar en la calidad democrática sobre todo en Albania. La UE ha utilizado éstos acuerdos para plantar el diálogo político en que ha funcionado y ha sido relativamente eficaz en Macedonia, con la firma de los acuerdos de Ohrid, en Albania con el dialogo político, en Serbia con los acuerdos logrados con Kosovo. La única dificultad ha sido en BiH que debido a la falta del consenso entre las entidades no se ha podido acelerar en éste proceso.

El impacto de éste proceso es prolongado en el tiempo y la implementación de éstos acuerdos marca en gran medida la velocidad de la adhesión en la UE. BO entraron en éste proceso como la región menos desarrollada de Europa. La diferencia con los países de la ampliación en 2004 y 2007 es notable, teniendo en cuenta factores económicos, políticos y democráticos basados en los criterios de Copenhague. Otro factor que influyó en el proceso de ampliación, fueron las condiciones políticas dentro de la UE en las ampliaciones de 2004 y 2007, con un apoyo político significativo, suponiendo también una gran aportación para el mercado interno. En el caso de BO se espera que el proceso de AEA que incluye el proceso de negociación de los capítulos de adhesión, pueda durar hasta 2025, para Kosovo y BiH éste proceso va ser aún más largo.

Los programas CARDS fueron la primea experiencia de una relación contractual con BO. Esta relación conllevaba obligaciones políticas e institucionales para éstos países y según el grado de desarrollo, CARDS incluía asistencia financiera para el estado de derecho, fortalecimiento institucional, desarrollo económico, dentro de un panorama frágil en la calidad de los estados. Teniendo en cuenta las necesidades profundas del carácter económico-social e institucional, CARDS influyo en los cambios legales, las estrategias de desarrollo económico–social, reactivación de algunos sectores estratégicos como fue en el caso de Serbia en el la producción de energía. El impacto en muchos casos como por ejemplo en AP, no se podría notarse a corto plazo, porque en general el impacto del tipo de proyectos necesitaba más tiempo. Por otro lado los países eran en sus primeras fases de desarrollo, con lo no era fácil alcanzar resultados sobre todos en aquellos sectores donde el poder normativo no se podría absorber e implementar correctamente por las entes públicos. Como se vio en las evaluaciones de la asistencia, CARDS han tenido un impacto limitado y una eficiencia “cuestionable” de estos programas que principalmente recae sobre dos factores.

En primer lugar el grado de desarrollo de éstos países marca el éxito de éstos proyectos. El entorno institucional sobre todo el performance débil de la AP en todos los países de BO afecta la eficacia de éstos proyectos. La AP es el puente de conexión entre la ayuda comunitaria y la eficacia de estos proyectos y en el caso de BO, la AP no implementaron eficazmente los programas CARDS. La politización y la falta de profesionalidad en éste sector han marcado éste proceso. Los proyectos en la mejoría de profesionalidad de éste sector se caracterizaron por falta de motivación política, y en por otro lado la preparación y formación de AP es un problema casi *generacional* que puede dar efectos a largo plazo. El cambio de la mentalidad y la profesionalidad de una clase de servidores públicos no muy acostumbrado con gestión de proyectos, rendición de cuentas, transparencia, afectan la buena gobernanza en éstos países y afecta la eficacia de la ayuda comunitaria.

La estrategia de CARDS en algunos casos no ha correspondido a las necesidades de los países. Si en el caso de Serbia la intervención en el sector energético dio un efecto positivo en cadena en la economía del país en el caso de Kosovo por ejemplo proyectos que intentaban la calidad según los estándares más desarrollados mundialmente ESO,

no encajaban con la necesidad del país recién salido de la guerra. En la misma línea era también la asistencia en el sector de meteorología en Albania.

El método de la UE, en cuando a la cantidad destinada en los programas financieros subiendo según los grados de asociación de los países<sup>494</sup> alarga el proceso de la integración europea. En la primera fase de los programas *cuasi* estructurales como fueron los CARDS, era la primera vez que se enfrentaban a un marco más “complicado” y técnico de la asistencia financiera con lo cual los destinatarios no tenían la experiencia necesaria para manejar esta fase de relación técnica y normativa con la UE. La cantidad financiera destinada en BO por 6 años, no encajaba con las necesidades enormes que los países enfrentaban con las infraestructuras menos desarrolladas de toda Europa y con un entorno económico-social muy precario. A nivel regional CARDS fue más eficaz debido a que en la gestión de los proyectos la CE tenía más protagonismo en todas las fases de implementación y con un margen de actuación más amplia que en los proyectos por países. Los proyectos regionales tenían un carácter más técnico y sin influencia política con lo cual garantizaban más eficacia y sostenibilidad.

---

<sup>494</sup> Véanse el capítulo 6 sobre el IPA.



## VI: Los Instrumentos de preadhesión IPA I, 2007-2013 e IPA II 2014-2020. La fase de Asociación con la UE

El instrumento de pre adhesión de IPA se lanzó en 2007<sup>495</sup> mediante la decisión del Consejo basado en la recomendación de la CE, la opinión de PE y del Comité de las Regiones. Esta decisión vino después de haber casi finalizado la entrada en vigor de AEA y la terminación del Programa CARDS. A parte de los países balcánicos, IPA incluía a Turquía y desde 2012 a Islandia como candidatos oficiales<sup>496</sup>. La base jurídica principal de éste programa fue el artículo 49 del tratado de la Unión que se fundaba en los criterios de Copenhague. El objetivo principal del IPA fue el fortalecimiento de las capacidades de estos países para ser miembros de la UE. El IPA tenía dos fases 2007-2013 con un presupuesto de 11.500<sup>497</sup> millones de euros, y la segunda fase, 2014 -2020 con un presupuesto de 11.700 millones de euros. Éste programa se dividió en 5 componentes: Cooperación transfronteriza; Asistencia en la transición y fortalecimiento institucional; Desarrollo regional; Desarrollo de recursos humanos; Desarrollo rural<sup>498</sup>.

La gestión de la asistencia IPA se repartió entre la Dirección General de Ampliación que se ocupó de los dos primeros componentes y los demás se compartieron entre la *Dirección General de la Política Regional, Dirección General para el empleo, trabajo e inclusión social, la Dirección General de la Agricultura y Desarrollo Rural*. Los dos primeros componentes fueron utilizados para todos los países de la región mientras el componente 3, 4, 5, fueron utilizados solo en los países que eran candidatos oficiales Macedonia, Turquía y Croacia. IPA quería alinear los países que son parte del proceso con los estándares de la UE y aumentar la capacidad de absorber el “Acquis”; mediante la asistencia técnica y financiera.

---

<sup>495</sup> Decisión del Consejo de la UE, Julio 2016 Nr 1085/2006

[http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus\\_ipa.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf)

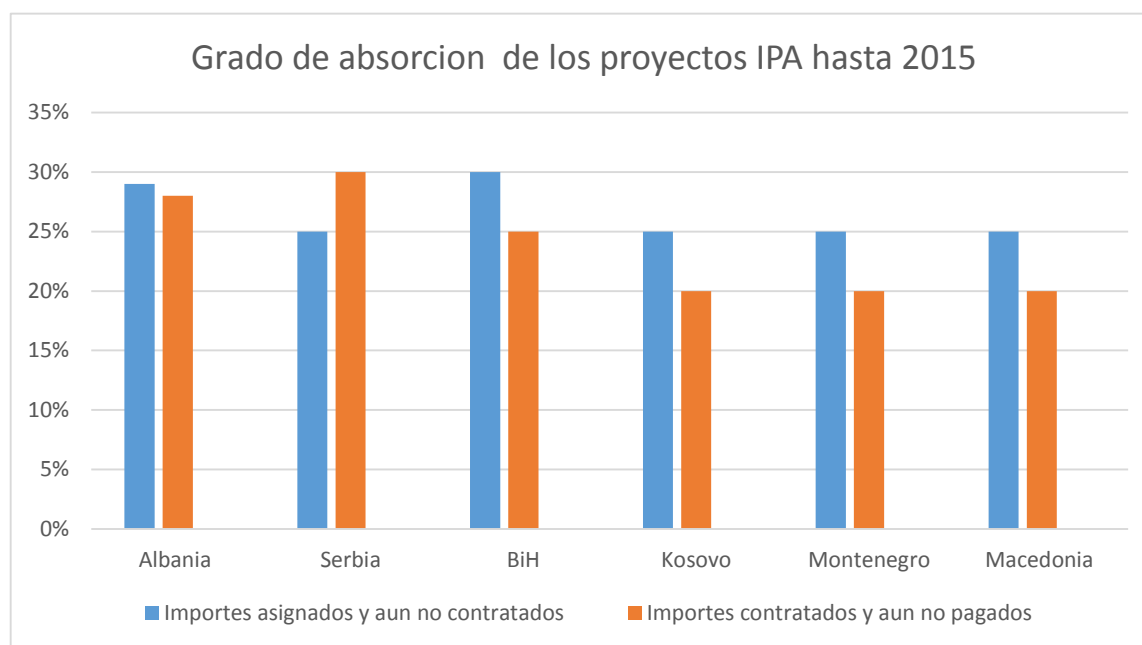
<sup>496</sup> En 1999 el consejo europeo de Helsinki aceptó la solicitud de Turquía para la entrada en la UE y en 2004 la CE recomendó la abertura de las negociaciones de los capítulos de adhesión.

<sup>497</sup> Incluyendo Turquía y Croacia. Solo alrededor de 4.600 mil millones de euros eran destinados para BO.

<sup>498</sup> Los fondos de IPA venían de fondo Social Europeo, fondo de cohesión social de la EU, fondo de solidaridad de la UE, fondo de desarrollo para las regiones.

Los programas IPA han prestado ayuda a la formación profesional y eficacia de AP. No se pueden entender los esfuerzos de desarrollo y aproximación en los estándares comunitarios sin tener un cuerpo administrativo profesional y eficaz. El peso de la “burocracia” es muy importante en la UE y los países miembros, porque sostienen una gran carga en la gestión de políticas públicas. A nivel mundial la UE dispone de AA.PP., más eficaces del mundo. La eficacia de AP es uno de los valores más importantes en la administración de los recursos de la UE. Para las NN.UU, las AA.PP son la pieza clave de la gobernabilidad y uno de los elementos más importantes en la mejoría de la vida de la personas.<sup>499</sup> En general los problemas evidenciados en este sector, afectaron la eficacia de la IPA en la ejecución de los proyectos incluyendo la capacidad de los países en absorber la cantidad asignada. Según el *Tribunal de Cuentas* de la UE, las capacidades administrativas eran uno de los obstáculos en hacer posible la realización completa de los ciclos de proyectos incluyendo todas las etapas.

**Grafico 5: Evaluación del Tribunal de Cuentas sobre grado de absorción de IPA**



<sup>499</sup> Informe de las NN.UU sobre la importancia de la AP y como ha influido éste sector en el desarrollo humano, pp. 5-15.  
<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>



## 6.1 Montenegro

Montenegro fue el primer país que hizo un progreso significativo durante la primera fase del IPA que termino en 2013 y en de diciembre del mismo año abrió 5 capítulos de adhesión incluyendo un capítulo muy importante que era el estado de derecho. En la segunda fase de IPA, la UE previa invertir 260 millones de euros durante 2014-2020 con un total de casi 500 millones de euros en asistencias IPA en 13 años de su funcionamiento en el país. Hasta 2020 el país puede concluir la negociación de todos los capítulos de adhesión, que dejaría la puerta abierta a la firma del tratado de la adhesión y como consecuencia la entrada oficial en la UE.

La estrategia de IPA en Montenegro consistió en aumentar la eficacia y la sostenibilidad en los sectores de agricultura, energía, medioambiente, pescado y realizar la reforma de AP. Recordamos que esta reforma ha sido presente en todos los países y en todas las fases de la asistencia europea en la región. Esta ‘maratón’ en la reforma de las administraciones públicas deja entender la importancia que tiene este sector según la filosofía de la UE en la preparación un cuerpo administrativo como una de las piezas claves de hacer efectiva la ayuda comunitaria. En comparación con el resto de los países, aunque es un sector que da impactos a largo plazo, Montenegro ha dado siempre un paso adelante y a juicio de la UE en este sector aunque no había el compromiso necesario en rentabilizar las reformas, por lo menos estaba fuera de una influencia política.

La asistencia de IPA mejoro el marco legal del mercado energético y medioambiente, con un nuevo modelo de gestión. En temas agrícolas y pesca el impacto fue menor, debido a las capacidades reducidas de los destinatarios de los proyectos. Casi en todos los sectores el fortalecimiento de las capacidades de los receptores de los proyectos fue uno de los objetivos más importante, pero en varios casos los recursos humanos fueron incapaces de aumentar el impacto de los programas. Esto es un problema sistémico en todos los países de BO.

**Tabla 24: Fondos IPA en millones de euros destinados a Montenegro 2007-2013**

Dirección de la política de ampliación	2007	2008	2009	2010	20112	2012	2013	Total
Fortalecimiento de las instituciones y asistencia para la transición	27.5	28.1	29.8	29.8	29.8	16.3	5.0	166.5
Cooperación transfronteriza	3.9	4.5	4.7	3.7	4.3	4.6	4.7	30.3
Cooperación regional						8.0	14.7	22.8
Desarrollo de recursos humanos						2.8	2.8	5.6
Desarrollo rural						3.2	7.3	10.5
Total	31.4	32.6	34.5	33.5	34.1	34.9	34.5	235.7

El impacto en los programas de agricultura sobre todo en sector pesquero fue por debajo de las expectativas debido a la falta de compromiso en la creación de las cooperativas pesqueras.<sup>500</sup> Como ocurría también en los programas CARDS, la asistencia de la UE en Montenegro tenía un objetivo poco diferente en comparación con la región. Si en los otros países esta asistencia servía para fortalecimiento y la creación de las capacidades institucionales, así como su gestión, en Montenegro esta estrategia fue centrada más en el desarrollo de estas capacidades y la alineación con los estándares europeos. A finales de 2013, la evaluación final del impacto de IPA en Montenegro fue calificado como positivo<sup>501</sup>. En diferencia de otros países, IPA fue un elemento muy importante en la implementación de los capítulos de adhesión con la UE. Según se ve también en los componentes de la fase segunda de éstos proyectos, hay una estrecha relación en el caso de Montenegro entre la negociación de los capítulos de adhesión y la IPA.

### 6.1.1 Serbia<sup>502</sup>

<sup>500</sup> Evaluación de los proyectos IPA en Montenegro, pp. 40-50.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/2013/23914\\_rep\\_montenegro.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013/23914_rep_montenegro.pdf)

<sup>501</sup> Evaluación del IPA en BO, pp.

[32.http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf)

<sup>502</sup> Proyectos financiados por IPA en Serbia 2007-2011

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/eu\\_instrumenti/ipa\\_%202007\\_eng.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/ipa_%202007_eng.pdf)

La decisión del Consejo Europeo en junio de 2013 en abrir las negociaciones con Serbia, para premiar el acuerdo entre Serbia y Kosovo logrado en abril del mismo año, dio un impulso histórico en el camino del país para lograr la adhesión en la UE. Durante la primera fase de IPA 2007-2013 el país participó solo en los dos primeros componentes de éste programa. Solo países candidatos oficiales podrían participar en los 5 componentes de la IPA<sup>503</sup>. La asistencia financiera IPA en Serbia en la primera fase asistió los sectores de administración pública, energía, agricultura, desarrollo rural, cooperación regional y medioambiente.

En el sector de administración pública, la IPA intervino con un proyecto en “*Reformar la política de coordinación en el gobierno central*” El objetivo era de rediseñar las políticas de gestión y los procesos de la buena gobernanza para obtener mayor rentabilidad en la creación y ejecución de las políticas públicas. Éste programa buscaba mejorar la gestión desde *arriba hacia abajo*, interviniendo en los problemas sistémicos del funcionamiento de gobierno y fomentar una nueva etapa en diseño de las políticas públicas y de buena gobernanza. Otro programa en éste sector fue la modernización y fortalecimiento de las capacidades institucionales en la administración de la *Agencia Tributaria en Serbia*. Éste proyecto estableció un sistema más eficiente de administración de los impuestos. En éste aspecto se fortalecieron las capacidades institucionales facilitando la creación de empresas; mejorando las infraestructuras técnicas; los conocimientos de los empleados en temas tributarios, así como los servicios que se ofrecían para los contribuyentes y los ciudadanos. Otro programa fue el fortalecimiento de la capacidad institucional del *Banco Central de Serbia*. Éste proyecto contribuyó en fortalecer del sistema macroeconómico y financiero del banco y armonizar sus estándares, reglas y las políticas financieras con el sistema de los bancos centrales de Europa y con las prácticas internacionales. Éste proyecto cubrió 13 áreas valoradas como estratégicas y prioritarias que necesitaban ser reorganizadas en función de mantener un sistema financiero sostenible.

En el sector de *justicia, asuntos internos y derechos fundamentales*, la atención se centró en mejorar las capacidades del sistema judicial, así como la implementación de las condenas penales. En soporte del sistema judicial mejorando las transparencias y la

---

<sup>503</sup> Solo Croacia y Macedonia eran países candidatos en aquel momento.

eficiencia, en 2011 se intervino en éste sector mediante el proyecto *“Implementación de la reforma en el sector de Justicia y en la política anticorrupción”* que se basaba en dos componentes. El primer componente contribuyó en la implementación de la reforma institucional en la lucha contra corrupción y fortalecimiento de las capacidades legales y judiciales. Éste programa fue apoyado también por el Consejo de Europa y mejoró las capacidades operacionales e investigativas en la lucha contra la corrupción. El segundo componente de éste programa fue financiado por el Banco Mundial que introdujo en el sector, un nuevo modelo para implementar la reforma en el sistema judicial. En 2012 se realizó el proyecto de la implementación del nuevo código penal de Serbia, que asistió las capacidades de gestión de la administración judicial, donde mayor importancia se le prestó a la transparencia en los casos penales y a la protección de los testigos e víctimas durante los procedimientos judiciales.

En protección de derechos humanos, la implementación de las políticas antidiscriminatorias ayudó en el fortalecimiento institucional y las capacidades del *Oficina de los Derechos Humanos* de las minorías y la *Oficina de la Protección de Igualdad*. Éste proyecto mejoró el marco legal armonizando las prácticas en derechos humanos de Serbia con los estándares europeos y las mejores prácticas internacionales. Muchos jueces serbios se formaron mediante cursos de formación en la implementación del *Código Penal* sobre todo en materias de odio e discriminación étnica. Éste proceso de formación se extendió también a los funcionarios del Ministerio de Interior y en 11 entidades administrativas de Serbia.

En el sector de desarrollo social, en 2011 IPA financió el proyecto de mejorar las condiciones de las residencias para las personas con discapacidad mental y la creación de las condiciones para la inclusión de ellos en la comunidad local. Éste proyecto preparó la transformación de 11 centros de residencia y 5 centros psiquiátricos, así como mejoró las prestaciones para esta comunidad. Dentro del sector social, IPA financió programas en la formación y educación para las personas adultas que no habían podido terminar las educaciones elementaria. El programa llamado *“La segunda oportunidad”* incluyó un ciclo de estudios de 3 años en 78 escuelas en Serbia. En temas de educación se intervino también en el abastecimiento de las 150 escuelas veterinarias que había en el país.

En el desarrollo del sector privado en 2010 el *Programa Integrado* de innovación ayudo la gestión, así como el acceso a la financiación de las pequeñas empresas en Serbia con una cobertura a 500 pequeñas empresas. Éste programa fue evaluado positivamente y logro mejorar la innovación e implementación de las mejores prácticas de la UE en el campo. El programa mejoro la conexión entre las pequeñas empresas en una red empresarial, así como la gestión de estas empresas en su abertura para recibir inversión. El proyecto “*Sistema nacional de ayudas para innovación*” ayudaba mediante subvenciones en forma de subsidios pequeñas empresas en su camino de innovación. En el 2010 el proyecto “*Fortalecimiento de sistema de observación para el mercado de los productos alimentarios y no alimentarios*”, ayudo los controles de éste mercado en temas de seguridad, aumentando las capacidades en las inspecciones técnicas mediante la inclusión de nuevas reglas de control según los estándares europeos.

Dentro de éste programa se intervino también en el fortalecimiento institucional de los órganos de control. En 2011, el proyecto del “*Fortalecimiento de la Propiedad Intelectual*”, configuro las capacidades técnicas de las instituciones en la retirada y destrucción de los productos que violan la propiedad intelectual. En sector educativo un programa muy importante con una aportación de 30 millones de euros fue el programa “*Infraestructuras de Enseñanza en la educación superior*”. Su objetivo fue el mejoramiento de la calidad de educación y formación en las instituciones de la educación superior según las necesidades de la sociedad, métodos nuevos de enseñanza, investigación industrial y averiguar las necesidades del mercado laboral. Éste programa facilito el acceso a la educación superior y mejoro todas las infraestructuras respectivas.

En el sector de transporte el proyecto “*Servicio de información para el rio*” que empezó en 2007 y finalizo en 2013, mejoro el tráfico fluvial en el rio Danubio en Serbia. Éste programa fue también extendido en el rio Sava. Otro proyecto que ayudo el control del tráfico en Danubio, pero esta vez en la seguridad durante la navegación se hizo en 2010. Éste proyecto fue en concordancia con la *Comisión de Danubio*. En el sector de ferrocarril el proyecto de “*Asistencia técnica, la reconstrucción de los ferrocarriles de Serbia*” se centró en la implementación de la reforma de organización del subsector ferrocarril en línea con las directivas europeas pero la implementación de éste proyecto fue suspendido debido a los retrasos en establecer los actos subsidiarios en la gestión de la administración del personal de los ferrocarriles. El proyecto fue finalizado en 2013.

En 2011 el proyecto de la “*Modernización de los ferrocarriles*” con una aportación de 8.3 millones de euros modernizo la línea de ferrocarril entre Novi Sad-Subotica cerca de la frontera con Hungría. Parte de éste proyecto era también la construcción del “*bypass*” en la ciudad de Nis. En el desarrollo de infraestructuras los programas IPA financiaron la construcción del puente de Zezejl en el rio Danubio en Novi Sad en 2009. A éste proyecto se les sumo también otro contrato de supervisión de los trabajos en éste puente. En total más de 28.2 millones de euros se financiaron en éste proyecto que finalizo en 2015.

**Tabla 25: Fondos IPA para Serbia 2007-2013<sup>504</sup> en millones de euros**

Dirección de la política de ampliación	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fortalecimiento de las instituciones y asistencia para la transición	181,496,352	179,441,314	182,551,643	186,206,679	190,556,810	190,600,995	196,683,533
Cooperación transfronteriza	8,203,648	11,458,686	12,248,357	11,751,753	11,322,790	11,497,244	11,630,694
Total	189,700,000	190,900,000	194,800,000	197,958,432	201,879,600	202,098,239	208,314,227

En el sector de medioambiente se lograron bastantes resultados mediante el desarrollo de las infraestructuras. El proyecto “*Fortalecimiento de la capacidad institucional en la gestión de aguas peligrosas*”, <sup>505</sup> ayudo el marco legal, actualizando la ley de los residuos según la directiva 2008/98/CE. Dentro de éste proyecto se intervino también en

<sup>504</sup>Asistencia financiera para los BO

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2012/package/miff\\_adopted10-10-12\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf)

<sup>505</sup> Capacidad de absorción institucional se puede definir como la habilidad y el talento que los gobiernos locales y centrales tienen para preparar programas adecuados en tiempo, en coordinación entre muchos organismos y cumplir con los requerimientos administrativos en cuando a informes y la supervisión financiera, evitando las irregularidades. La capacidad de absorción tiene que ver con el grado que el país es capaz de gastar de forma apropiada los recursos financieros.

la creación de planes de gestión de residuos peligrosos, como aceite, equipamiento electrónico, baterías etc. El proyecto “*Fortalecimiento del inspectoría medioambiental de Serbia*” ayudo en la creación de un marco legal con previsiones adecuadas en las inspecciones medioambientales y también mejoro la cooperación institucional con el fin de lograr mayor capacidad de actuación en la ejecución de la ley sobre medioambiente<sup>506</sup>.

El proyecto de “*Creación de informe de monitorear y verificación del sistema para la implementación del mercado de emisiones de la UE*” creo un marco legal y también un plan institucional para el establecimiento de un sistema fiable para la colección de los datos sobre la emisión de gases invernaderos. Éste proyecto ayudo a Serbia en ser parte del sistema europeo del mercado de emisiones una vez que el país sea miembro de la UE. El proyecto “*Sistema regional de abastecimiento con agua en Morava*” ayudo en abastecer agua potable en *Velika Plana* y *Smederevska Palanka* y también integro el sistema de las aguas municipales creando un esquema de abastecimiento con agua para una población de 98 000 habitantes.

En 2011 en la planta más grande del país en la producción de energía, Nicola Tesla, se financio un proyecto para reducir el impacto de los residuos hídricos que contaminaban las zonas urbanas cercanas. En 2013 otro proyecto en la eficiencia eléctrica creo una base de datos de los consumidores. Para aumentar la capacidad de la agencia energética de Serbia, se intervino en la implementación de la regularización del mercado energético, así como abastecimiento con la energía y servicios a los clientes protegiéndoles frente a los abusos. En 2010 se financio la construcción de las subestaciones eléctricas de Vranje 4 y Leskovac 2. Éste proyecto aumento la seguridad en las líneas de transmisión de energía entre Serbia y Macedonia, así como desarrolló el mercado regional de la electricidad.

En el sector agrícola y de desarrollo rural uno de los primeros proyectos que se hizo fueron siete campañas de vacunación contra la rabia disminuyendo y casi acabando con éste problema en 2013. A nivel legislativo como ocurrió en otros sectores, la adecuación

---

<sup>506</sup> El proyecto desarrollo un número de herramientas necesarias para el trabajo diario de los inspectores equipando a ellos con los medios necesarios en el desarrollo de su trabajo de inspección. Unos 200 inspectores nacionales fueron formados en 50 cursos y seminarios de formación según las mejores prácticas de la UE.

del marco legal según los estándares europeos fue una prioridad para IPA. En 2013 mediante IPARD<sup>507</sup> se fortalecieron las capacidades de Serbia para absorber<sup>508</sup> los fondos destinados a sector agrícola. Éste proyecto ayudo en la gestión del sector agrícola, así como mejoro los pasos para la implementación del programa en la gestión de los gastos en la política agrícola. IPARD fue uno de los instrumentos más utilizados en Serbia en el sector agrícola y desarrollo rural. En el subsector de viticultura, IPA se centró en soporte técnico y el sistema de designación de la *indicación geográfica* para los productores de vinos, así como la armonización del marco legal con los estándares de la UE. Parte de éste proceso fue la creación del registro de los productores de vino y una base de datos para estandarizar los controles según el PDO<sup>509</sup> (Protección de la designación de Origen) y PPI (Protección de la indicación geográfica).

En cuando a la cooperación transfronteriza parte del componente número dos de los IPA, se financio el proyecto “*Escuelas con menos residuos*” entre Serbia y BiH. Parte de éste proyecto fueron dos compañías en Duboko de Uzice en Serbia y Kounalac de Tuzla en BiH y organizaciones de sociedad civil “*Asociación de Profesores de Opstanak*” en Serbia y el “*Centro para energía y ecología*” en BiH. Mediante el proyecto se instalaron cubos de basura para el reciclaje en 28 escuelas en Tuzla y Uzice y se mejoró la infraestructura de reciclaje mediante la separación. Éste proceso se acompañó de una campaña de concienciación sobre la importancia del reciclaje.

En la primera evaluación del IPA en 2013, la conclusión general fue positiva y eficiente, aunque en la implementación técnica se notaron las capacidades limitadas en el impacto de los proyectos. El Tribunal de Cuentas de la UE en sus recomendaciones y observaciones finales en 2014 señalaba problemas; legales, de coordinación, sostenibilidad, capacidad de absorción de proyectos, influencia política en la capacidad institucional en la implementación y descentralización de la gestión de los proyectos .Según este Tribunal, la capacidad administrativa de Serbia era ineficaz para evaluar la gestión de los proyectos y de las finanzas públicas a nivel nacional.

---

<sup>507</sup> IPARD (instrumento de pre adhesión en materia agrícola y desarrollo rural) fue parte del IPA en BO dedicado los temas de agricultura y desarrollo rural.

<sup>508</sup> Éste término se usa por en la terminología de la política pública de la UE, para definir qué país es capaz de gastar los recursos financieros en forma efectiva y eficiente.

<sup>509</sup> Siglas en ingles PDO ( Protected Designation of Origen ) y, PPI ( Protected Geographical Indication)



**Tabla 26: Recomendaciones y Observaciones del Tribunal de Cuentas en los proyectos IPA I en Serbia. 2014<sup>510</sup>**

Proyecto 14 " Desarrollo Rural"	El 40% del material informático entregado no se utilizó.
Proyecto 2 " Sistema Judicial"	Coordinación deficiente ya que en el <i>sistema de gestión de asuntos judiciales</i> , había dos proyectos paralelos entre la UE y USAID.
Proyecto 9 " Desarrollo regional"	Las estrategias de desarrollo regional se redactaron antes del plan nacional correspondiente, con lo cual tuvieron que volver a elaborarse.
Proyecto 12 " Puente Zezejl"	Se evidenciaron problemas en la consecución de los permisos de construcción. El proyecto empezó en marzo de 2011, pero los permisos se dieron en abril d 2012.
Proyecto 1 " Reforma Policial"	Éste proyecto se suprimió porque el gobierno serbio señaló que según el marco legal no se permitía la verificación de la integridad de la policía
Proyecto 10 " Servicios médicos de urgencia"	Los desfibriladores puestos en los sitios públicos no se podrían utilizar porque la legislación serbia solo permitía su manejo por el personal médico.
Proyecto 6 " Apoyo a las aduanas"	El material financiado por el IPA se excluyó de la litación debido a las dificultades para cumplir las normas de origen de la UE. Éste proyecto fue financiado finalmente por Serbia
Proyecto 8 "Control financiero interno"	La capacidad del Ministerio de Hacienda no tenía recursos de auditoria interno para sector público. La rotación del personal comprometía la capacidad institucional.

### 6.1.2 Macedonia

En 2013 por el quinto año consecutivo la CE recomendó la abertura de negociaciones con Macedonia aun así el Consejo no tomó ninguna decisión debido al bloqueo griego. Macedonia fue junto con Croacia, los países que participaron en los 5 componentes de

<sup>510</sup> Informe especial de la ayuda preadhesión de la UE a Serbia. Tribunal de Cuentas de la UE en 2014

IPA I, ya que era candidato oficial. Como en casi todos los países, la UE fue muy atenta en la consolidación del componente primero que trataba el fortalecimiento institucional y el estado de derecho. Esto se refleja también en la asistencia financiera en éste componente que ocupa gran parte de la IPA. En total más de 622 millones de euros se destinaron para Macedonia, con un mayor interés en el componente primero con unos 243 millones de euros, casi 39 % de la totalidad de IPA. En todos los componentes el IPA ha financiado más de 400 proyectos en Macedonia con un impacto positivo en todas las políticas públicas en Macedonia a pesar de los problemas evidenciados en absorber toda la cantidad de la asistencia financiera<sup>511</sup>.

Esto causo en muchos casos la recolocación de los fondos o la pérdida de casi 7% de la suma destinada en el IPA I. En casi todos los componentes hubo retraso en la terminación de los proyectos con los cual muchos de los proyectos tuvieron que recolocarse en la IPA II. Aunque la segunda parte de la IPA está relacionada con la negociación de los capítulos de adhesión en el caso de Macedonia esta implementación se hizo de forma *tangencial*, ya que el país seguía bloqueado en el Consejo por parte de Grecia debido a pleito sobre el nombre.

**Tabla 27: Fondos IPA utilizados en Macedonia 2007-2013**

Tabla del contenido según los componentes <sup>512</sup>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fortalecimiento de las instituciones y asistencia para la transición	41,641,613	41,122,001	39,310,500	36,917,068	28,803,410	28,207,479	27,941,228	243,943,299

<sup>511</sup> Tabla de los proyectos financiados por el IPA en Macedonia.

[http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_iugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/documents/projects/overview/contractlist-web-2016-01.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_iugoslav_republic_of_macedonia/documents/projects/overview/contractlist-web-2016-01.pdf)

<sup>512</sup> EL uso de los fondos IPA en Macedonia, pp. 11.

[http://www.epi.org.mk/docs/use\\_of\\_eu\\_funds\\_in\\_the\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](http://www.epi.org.mk/docs/use_of_eu_funds_in_the_republic_of_macedonia.pdf)

Cooperación transfronteriza	4,158,387	4,077,999	4,371,501	4,467,526	5,124,876	5,183,373	5,243,041	32,626,703
Cooperación regional	7,400,000	12,300,000	20,800,000	29,400,000	39,300,000	42,300,000	51,800,000	203,300,000
Desarrollo de recursos humanos	3,200,000	6,000,000	7,100,000	8,400,000	8,800,000	10,380,000	11,200,000	55,080,000
Desarrollo rural	2,100,000	6,700,000	10,200,000	12,500,000	16,000,000	19,000,000	21,028,000	87,528,000
Total	58,500,000	70,200,000	81,782,001	91,684,594	98,028,286	105,070,852	117,212,269	622,478,002

El primer componente que trataba el fortalecimiento institucional y asistencia técnica se centró en la democracia, estado de derecho, derechos humanos<sup>513</sup>. Éste componente se gestionó en dos partes. La primera parte se enfocó en la reforma policial y la segunda en la reforma de la administración pública, la reforma judicial, así como fortalecimiento institucional del proceso de la descentralización que era muy importante en un país multiétnico como Macedonia. El componente primero se basó en siete proyectos y 38 contratos de ejecución<sup>514</sup>: Soporte para la reforma de los cuerpos de seguridad, para la reforma de la administración pública, para el tribunal administrativo; fortalecimiento del poder judicial; gestión integrada de las fronteras; democracia y derecho fundamentales; soporte para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y promover servicios sociales<sup>515</sup>. Es de señalar que el nivel de absorber los fondos IPA para éste componente fue bajo<sup>516</sup>.

<sup>513</sup> Proyectos del primer componente financiados por el IPA durante 2007-2013  
[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-bi-countri/former-iugoslav-republic-of-macedonia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-bi-countri/former-iugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm)

<sup>514</sup> Los siete proyectos se centraron en el Ministerio de Interior, Tribunal Administrativo, Academia de formación de jueces y fiscales, secretariado general para los empleados públicos, secretariado para la implementación del acuerdo de Ohrid, Parlamento, Defensor del pueblo, sociedad civil y comunidad Roma.

<sup>515</sup> Uso de los fondos IPA en Macedonia, pp.14-17.  
[http://www.epi.org.mk/docs/use\\_of\\_eu\\_funds\\_in\\_the\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](http://www.epi.org.mk/docs/use_of_eu_funds_in_the_republic_of_macedonia.pdf)

<sup>516</sup> Informe de absorción de fondos IPA en Macedonia, pp. 6.  
[http://www.epi.org.mk/docs/analysis\\_on\\_the\\_use\\_of\\_ipa\\_funds.pdf](http://www.epi.org.mk/docs/analysis_on_the_use_of_ipa_funds.pdf)

Los problemas encontrados en la utilización de los fondos IPA, obligaron a la UE a recolocar los fondos entre los otros componentes como por ejemplo la designación de 18 millones de euros desde el componente 5 (Desarrollo Rural) hacia el componente primero. Esta recolocación de fondos fue también una solicitud del gobierno de Macedonia. En la gestión de estos fondos debido a las dificultades del gobierno en gestionarlo, la UE destinó parte de ellos al Banco Mundial. Lo mismo ocurrió con el componente dos (Cooperación transfronteriza), donde 2.9 millones de euros destinados en este componente en programas con Serbia y Albania se transfirieron al componente 1. Las razones de esta performance débil en la gestión de fondos según la UE en su informe en 2013, están en las; capacidades administrativas; insuficiente motivación política; diseño de programas; previsión presupuestaria; programas inapropiados; falta de colaboración. En cuando al desarrollo regional durante 2007-2013 solo 27.9% del presupuesto IPA en este componente fue contractado. Esto afectó la implementación de los proyectos de infraestructuras, que ocupan la gran parte de los fondos en este componente<sup>517</sup>. El mismo porcentaje en el uso de fondos se evidenció en el componente 4 (Desarrollo de los recursos humanos), donde solo 23% de las cantidades destinadas fue utilizada.

La asistencia de la IPA en componente 4 sobre los recursos humanos en Macedonia se centró principalmente en ofrecer soporte a varias instituciones en la implementación de sus políticas. Durante la implementación debido al retraso y la capacidad reducida para absorber todos los fondos en un total de 19.647.260 euros disponibles, se pudieron utilizar solo 12.483.277 euros. El IPA en este componente intervino con proyectos en temas de desempleo, entrada en el mercado laboral, educación, ciencia, capital humano, inclusión social, promoción del mercado laboral y asistencia técnica.

En el presupuesto de IPA para el periodo 2013-2020 se destinaron 664 millones de euros<sup>518</sup>. En la estrategia de la UE para el país durante este tiempo entran todos los

---

<sup>517</sup> Informe del uso de los fondos IPA en BO, pp. 60.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf)

<sup>518</sup> Estrategia de la UE en Macedonia 2013 -2020 basado en la asistencia IPA

[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-bi-countri/former-iugoslav-republic-of-macedonia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-bi-countri/former-iugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm)

componentes de la IPA I. Según la estrategia de ampliación de la UE en Macedonia<sup>519</sup> toda esta asistencia será canalizado en hacer más efectiva la ayuda de IPA, aunque era incierto si habría una relación entre el IPA II y el proceso real de adhesión ya que el país era bloqueado en el Consejo Europeo, en la espera para abrir las negociaciones de los capítulos de adhesión.<sup>520</sup>

Según el Tribunal de Cuentas de la UE en 2016 basado en los reglamentos financieros<sup>521</sup>(1605/2002) y los reglamentos de IPA I, Macedonia tuvo carencias en las capacidades administrativas en la gestión de las finanzas públicas que se coordinaban con los proyectos IPA. La administración nacional tenía dificultades en presentar según los plazos previstos, la documentación necesaria en la asignación de la asistencia financiera parte del IPA I. En muchos casos estas anomalías dieron lugar a la pérdida de los proyectos. El caso más anecdótico en Macedonia denunciado por éste Tribunal fue, en la fase IPA I, cuando Macedonia había intentado presentar proyectos en la construcción de monumentos en la capital de Skopie con los fondos europeos. Estos monumentos eran parte de la reivindicación de figuras históricas como Alejandro Magno parte del auge nacionalista del VMRO-DPMNE.<sup>522</sup>

### 6.1.3 Albania

El desarrollo normal del proceso electoral en Albania en 2013 fue “premiado” por la CE con el estatus candidato, aunque en el seno de Consejo hubo escepticismo entre varios países como Francia, Holanda, Reino Unido. Finalmente, el país fue aceptado como candidato para ser miembro en junio de 2014. Detrás de éste proceso quedaban garantías por el gobierno albanes en la lucha contra el crimen organizado y el estado derecho<sup>523</sup>. Como quedaba visible durante la gestión del CARDS, uno de los problemas más grande en país en relación con la gestión de la ayuda comunitaria eran la preparación y capacidad de gestión de AP, así como su politización. Durante la primera

---

<sup>519</sup> Plan de acción de la UE en Macedonia 2014-2020

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/the\\_former\\_iugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/ipa/2015/20120212-ipa-2014-action-programme.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_iugoslav_republic_of_macedonia/ipa/2015/20120212-ipa-2014-action-programme.pdf)

<sup>520</sup> Democracia y gobernanza, estado de derecho I derechos humanos, medioambiente, transporte, competitividad e innovación, desarrollo rural i cooperación regional.

<sup>521</sup> Informe especial del Tribunal de Cuentas de la UE en 2016 para la IPA I en los BO, pp. 21.

<sup>522</sup> Informe especial del Tribunal de Cuentas en 2016 para los BO, pp. 34.

<sup>523</sup> Albania era el mayor productor de marihuana en Europa.

fase de la IPA las prioridades como venía siendo antes también con los programas CARDS, eran el estado de derecho, reforma de la administración pública, derechos humanos igualdad de género, la comunidad *Roma*, ley de la propiedad, lucha contra crimen organizado. Albania era parte solo de los dos primeros componentes durante 2007-2013 y después de la decisión del Consejo en 2013, el país tuvo acceso a los componentes 3, 4 y 5<sup>524</sup>.

Unos de las prioridades durante la primera fase, fue la reforma en la administración pública que también fue exigencia de la CE para la recomendación como país candidato. Aumentar el profesionalismo y la despolitización, así como la gestión en la totalidad de la administración pública según los estándares europeos fue el objetivo en éste sector. Junto con la UE para “rescatar” esta reforma, SIGMA<sup>525</sup> fue otra institución que ayudo el gobierno albanes asistiendo técnicamente al Ministerio de Justicia en la creación de las pautas generales administrativas (código administrativo) que fue adoptado por el parlamento. SIGMA ayudo en las licitaciones públicas formando los funcionarios públicos, ya que este servicio era una de las tramas corruptivas más comunes en Albania. Otro programa exitoso fue el apoyo para el Ministerio de Innovación y a la Agencia Nacional de la Información estableciendo un nuevo proceso de previsión online ofreciendo servicios a los ciudadanos por ejemplo en la concesión o renovación de las licencias de conducir. Esto fue un proyecto piloto debido a que éste servicio era parte de una red de corrupción.

**Tabla 28: Fondos IPA I en Albania 2007-2013<sup>526</sup>**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
49.267.790	64.037.000	69.860.000	83.200.000	82.000.000	81.640.000	-----	512.037.000

*En el sector justicia, asuntos internos y derechos fundamentales*, la atención se centró en la independencia y eficiencia del poder judicial mejorando el profesionalismo de todos los funcionarios del poder judicial, así como las infraestructuras. En 2013, la CE

<sup>524</sup> Informe de la CE sobre la evaluación de los proyectos en Albania, pp.73

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf)

<sup>525</sup> SIGMA es un Proyecto conjunto de UE y el OECD, en mejorar la gobernanza y la gestión.

<sup>526</sup> Evaluación de los proyectos financiados por el IPA en Albania por la CE, pp.83

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf)

lanzo la cuarta misión de PAMECA en Albania que desde los años 2000 asistía la policía albanesa en mejorar sus capacidades operativas y profesionales. Esta misión se basaba en 5 componentes; *Desarrollo institucional; lucha contra el crimen organizado y corrupción; derechos humanos y la comunidad policial; control y gestión integrada de fronteras*. En cuando a las instituciones judiciales, la CE trabajo estrechamente con el CEPEJ (Comisión Europea para la eficiencia de la justicia) para el fortalecimiento de la administración judicial. Parte de esta ayuda fue también el mejoramiento del sistema informativo en administración judicial, que garantizo una mejor coordinación entre varios aparatos administrativos y la oficina del fiscal general. Desde 2007 con la primera fase IPA se financiaron casi 50 millones de euros en el sistema penitenciario de Albania mejorando la infraestructura existente y construyendo dos instituciones penitenciarias en la ciudad de Fier y Berat.

*En el sector transporte* en 2013, el IPA financio el programa en soporte de la *Aviación Civil* mejorando el marco legislativo y reformando la gestión de la institución, así como el transporte aéreo, alineándolo con los estándares internacionales. Para mejorar la infraestructura rural se intervino en la reconstrucción de las carreteras que daban acceso en las ciudades. Estos proyectos se llevaron a cabo en coordinación con *Banco Europeo para Desarrollo y Reconstrucción* y *Banco Europeo de Inversión*, financiando la reconstrucción de 1500 km en carreteras secundarias, con un total de 51.5 millones de euros. Parte de esta intervención fue el mejoramiento de las infraestructuras en el puerto de Shengjin en el norte de Albania,

*En el sector de medioambiente* Albania enfrentaba varios problemas como deforestación, degradación de costas, perdida de la biodiversidad y mala gestión en el uso de los recursos naturales. Esto se debía a un crecimiento económico rápido, descontrol urbano con problemas de efectividad de la legislación nacional en defensa de medioambiente o planificación urbana. En cuando a los residuos químicos y calidad del aire había puntos de alto peligro en el país en las ex fábricas de manipulación de productos químicos. La capital del país Tirana era uno de las ciudades más contaminadas de Europa. Teniendo en cuenta éstos factores, éste sector fue una de las prioridades del IPA que mejoro el marco legal, las capacidades administrativas y

técnicas, e intervino directamente en los puntos más peligrosos de contaminación<sup>527</sup>. Una cambio importante fue la reconsideración de las zonas protegidas en Albania que desde 0.7% del territorio nacional del país antes del 2007 paso a proteger más de 15.8% de todo el territorio en 2013<sup>528</sup>.

*En el sector de desarrollo social la atención* se centró en aumentar la tasa de atender las escuelas de segundo nivel, mejorando el sistema educativo con cara a las expectativas del mercado laboral. En 2010 en un proyecto conjunto con la *Organización Internacional de Trabajo* se asistió el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, dónde se implementaron tres regularizaciones sobre el entorno y la seguridad laboral. Éste proceso se completó con la entrada en vigor de los convenios del OIT en la seguridad y salud de los trabajadores de construcción. Dentro de éste marco los inspectores laborales se formaron para implementar las nuevas regularizaciones. Durante 2008-2010 más de 15 millones de euros de los fondos IPA se destinaron en la reconstrucción de escuelas en el país interviniendo también en la base logística de las mismas.

*En el sector agrícola y desarrollo rural* la asistencia de la UE se centró en el desarrollo rural y seguridad veterinaria. Las áreas rurales en el país eran ineficientes en su performance económica con ausencias de oportunidad de desarrollo con lo cual IPA asistió a más de 19 proyectos de inversión en la producción y comercialización de los productos agrícolas. Parte del mismo proceso fue la asesoría de la CE al Ministerio de Agricultura en fortalecer y mejorar la performance del sector agrícola en el país mediante créditos agrícolas. En cuando a la seguridad alimentaria y veterinaria más de 4.5 millones de euros se invirtieron en la vacunación que redujo en casi 30% los números de infecciones entre los animales. Los laboratorios veterinarios fueron parte de esta intervención siendo completamente efectivos en los controles e inspecciones a finales de 2013.

*En la cooperación transfronteriza* Albania participo activamente con los países vecinos en el desarrollo económico e impacto social. En general los proyectos transfronterizos

---

<sup>527</sup> En varias ciudades del país como en Golem, Durres, Ksamil, Shkoder, Korca, Pogradec, Berat, Saranda, Velipoje se intervino en el subsector de gestión de aguas mejorando la calidad de aguas potables, así como la gestión de los residuos hídricos en las zonas costeras con un impacto positivo en el turismo.

<sup>528</sup> Meta-evaluación de los fondos IPA en BO 2007-2013. CE

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/20110912\\_meta\\_eval\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20110912_meta_eval_final.pdf)



fueron evaluados positivamente por la UE. Con Grecia la atención se centró en el desarrollo de las infraestructuras transfronterizas, facilitando el acceso de las empresas en los mercados y fortaleciendo la cooperación institucional entre las autoridades locales cerca de las fronteras. Con Kosovo y Montenegro se mejoraron las infraestructuras de los puestos fronterizos. Con Macedonia se trabajó para incluir la parte albanesa del lago Ohrid en la lista del Patrimonio de UNESCO, ya que la parte macedonia del lago era parte de UNESCO.

Hasta el final de la primera parte del IPA más de 208 proyectos fueron financiados en Albania. En 2013, la UE hizo una valoración de la primera fase de IPA en el país llegando en la conclusión que la calidad de los proyectos fue afectada por la falta de los recursos en mantenimiento y de la voluntad política en la asistencia técnica de los proyectos financiados por el IPA. Como consecuencia solo 56% de los proyectos fueron evaluados como satisfactorias. En la segunda fase, el IPA preveía más de 654 millones de euros en asistencia financiera.

Para el *Tribunal de Cuentas de la UE*, uno de los problemas principales evidenciados en la primera fase en cuanto a la eficacia de los proyectos, era la escasa eficacia del IPA I en la lucha contra la corrupción. El proyecto contra la corrupción en Albania que tenía como objetivo de ayudar al gobierno albanes a llevar a cabo una estrategia eficaz en el periodo 2007-2013, no solo, no alcanzo las metas sino que la sostenibilidad se vio afectada por la mala gestión de coordinación y del trabajo entre las agencias contra la corrupción. La dotación de los recursos financieros y humanos a nivel nacional y local eran escasos y sin la voluntad necesaria para luchar la corrupción. Albania era el segundo país más corrupto de la región por detrás de Kosovo.

#### 6.1.4 Bosnia y Herzegovina

Durante la primera fase de implementación de IPA en BiH en 2007-2013, el país siguió estando bloqueado la con los ritmos de integración europea debido a los problemas políticos entre las entidades constituyentes del país y la falta de la aprobación de las enmiendas constitucionales que garantizaban la total representación en la "Casa de los

Pueblos “, de las *otras* minorías<sup>529</sup>. En 2013 el informe de la CE subrayaba que la situación en el país se había vuelto difícil con lo cual los fondos IPA no eran muy justificables y no coincidían con el “espíritu” de la ayuda que se basaba en un clima político favorable y colaborador en función de la estabilidad del país y la integración europea. Debido a la falta en cumplir los requisitos de la CE en 2013 la CE suspendió los fondos IPA con la argumentación que;

*“El dinero de los contribuyentes europeos no se podría utilizar de forma eficaz en un entorno tan fragmentado políticamente y dónde el impacto de la ayuda no era garantizado”.*

Durante los años 2007-2013 la estrategia de los fondos IPA se centró en el estado de derecho asistiendo en la reforma de justicia y en la lucha contra el crimen organizado. Como en cada país de BO, se les prestó atención a la reforma en la administración pública y mejoramiento en el performance de los funcionarios públicos en fortalecer las instituciones en todos los niveles de la gobernanza. El soporte en el desarrollo social y económico en un país con un desempleo de 40%, era otro elemento de la estrategia en la primera fase.

A nivel *nacional* no había estrategia por sectores con la excepción de la reforma en la administración pública y la reforma judicial. Incluso en éstos sectores se lograron estrategias *nacionales* después de unos trabajos intensos del dialogo político con todas las entidades. Por ejemplo en el distrito autónomo de Brcko las leyes de la administración y función pública eran diferentes del resto de Bosnia y las estrategias no eran compatibles. En éste aspecto la CE tuvo que trabajar en diferentes frentes para orientar las estrategias y los proyectos en plan horizontal en todas las entidades sea en los proyectos de administración pública sea en el ámbito de justicia como era el caso de RS.

En la primera fase hubo diferentes retrasos en la implementación de IPA debido a la “sobre politización” de los instrumentos de preadhesión y la falta de sostenibilidad, como era por ejemplo el sector energético, macro y micro económico o transporte. A

---

<sup>529</sup> Véanse el capítulo 3.

pesar que durante los años 2012-2013 la dirección de políticas de integración y la CE prepararon varios encuentros y jornadas laborales para evidenciar las estrategias de actuación para la primera fase del IPA, la implementación de la asistencia financiera se hizo aún más difícil que los años anteriores, incluso más que el periodo de la asistencia CARDS, debido a la ausencia del mecanismo de coordinación. Como consecuencia la CE cancelo dos proyectos en los sectores de agricultura y desarrollo rural.

**Tabla 29: Fondos IPA en millones de euros destinados en BiH. (2011-2013)**

Componentes	2011	2012	2013	Total
I-Fortalecimiento Institucional y asistencia transitoria	102.68	102.67	103.49 <sup>530</sup>	308.84
II Cooperación transfronteriza	4.75	5.20	5.34	15.27
Total	107.43	107.87	108.83	324.13

La implementación del IPA empezó más tarde en BiH en comparación con los países de la región debido a que el país firmo los AEA en 2008 y aún no era posible de activar los fondos IPA. Aunque BiH estaba bastante atrasada en el proceso de integración esto no fue un motivo de reflexión por la clase política. A las exigencias de la CE de implementar la sentencia de Tribunal de Estrasburgo sobre el caso Finci- Sejdic y como consecuencia aprobar las enmiendas constitucionales, la clase política no reacciono.

La falta de implementación de la sentencia causo retraso en la asignación de la asistencia financiera y también en la ejecución de los proyectos en los dos componentes de IPA. Esto afecto no solo el camino hacia la UE sino también las reformas dentro del país sobre todo en los subsectores relacionados con el estado de derecho y con la competitividad económica. En éste panorama la voluntad para sostener el poder judicial en aumentar y facilitar la gestión de los casos judiciales, así como garantizar la independencia del mismo no se hizo posible, debido a que durante los años 2012-2013

<sup>530</sup> Esta suma fue reducida por la CE en 58.3 millones de euros para 2013. En total la asistencia en 2013 fue 58.3 millones de euros, con lo cual la suma total en los tres años de asistencia IPA fue 279 millones de euros. Como consecuencia la CE redujo el IPA desde 87 millones de euros en 42, teniendo en cuenta que en el presupuesto de IPA en 2013 tenía previsto hasta 109 millones de euros.

los programas parte del IPA no se pusieron en marcha. En cuando a los programas relacionados con la economía, el plan para mejorar la gestión de las finanzas públicas no se realizó, esto implicaba también la preparación del país con el marco legal europea en cuando a la competitividad y las ayudas para las grandes y pequeñas empresas en afrontar los desafíos de un mercado más libre y con mayores posibilidades de creación de empleo.

Aunque se trataba de un terreno complicado en creación de un marco estable de integración, la primera fase de IPA pudo crear “historias de éxito” empezando con la SC ayudando a más de 200 organizaciones en ganar más peso en los debates nacionales en temas de estabilidad, desarrollo, convivencia, integración económica y ONG que se dedicaban al desarrollo social como reducción de pobreza, derechos de las minorías, igualdad de género etc. La comunidad *Roma* en BiH fue de los más beneficiados en éste aspecto creando y mejorando algunas de las infraestructuras de esta comunidad y ayudando en la escolarización de los niños. Otro proyecto de éxito fue la creación de laboratorio de “Zenica Park ” que era responsable en certificar los productos de madera según los estándares de la UE. Previamente éste servicio se prestaba por los laboratorios ubicados en Croacia. El impacto de éste proyecto fue el aumento de 10% de la comercialización de los productos de madera fuera del país. En cuando al poder judicial se creó un sistema de consultas online de los casos judiciales, así como la gestión de las demandas judiciales. Más de 77 tribunales fueron parte de éste proyecto reduciendo el tiempo de espera en los juicios. En 2013 el programa TAIEX de la UE que ayuda mediante la asistencia técnica el intercambio de información en la administración local en acercar los países con la legislación europea así como compartiendo las mejores experiencias de la UE, atendió a 111 aplicaciones de información e implementación de las practicas europeas y se organizaron más 115 actividades, dónde 2000 participantes se formaron según los estándares de la UE.

En las evaluaciones de la UE sobre los proyectos financiados en BiH en 2013 se examinaron más de 38 proyectos de un total de 107.1 millones de euros. La evaluación fue de 2.6 en una escala dónde 1 significaba serias deficiencias y 4 la mejor valoración. La media de evaluación de los proyectos en los BO fue de 2.75<sup>531</sup> . Las conclusiones de

---

<sup>531</sup> Evaluación de la UE de los proyectos IPA en Bosnia, pp.

93, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf)

los grupos de monitoreo indicaron que los proyectos en BiH fueron bien diseñados con expectativas positivas en cuanto al impacto, pero fueron implementados en un entorno difícil que se reflejó en la evaluación que era por debajo de la media de BO. En otra evaluación de los proyectos en el desarrollo social con un total de 32.7 millones de euros, el análisis dedujo que el impacto no fue el esperado debido a las complicaciones políticas y falta de previsión en los presupuestos nacionales. En éste proceso, la implementación de los proyectos fue lenta debido a los problemas relacionados con las licitaciones públicas, performance débil de los contratantes y falta de consenso entre los participantes y los problemas sistemáticos en los recursos nacionales de gestión.<sup>532</sup>

Desde el comienzo de la primera fase IPA, la implementación de la sentencia Sejdic-Finci del TEDH era uno de las exigencias para hacer efectiva esta asistencia. En 2013 la CE suspendió las ayudas a BiH y redujeron más 45 millones de euros de la suma asignada en el IPA I para 2013. Éste año el proceso de integración del país estuvo prácticamente paralizado. La CE aplicó la condicionalidad para BiH debido a la *falta grave* de poner en marcha la implementación de la sentencia de TEDH sobre el caso Sejdic-Finci. Más allá la CE suspendió de forma cautelar los programas en el ámbito de justicia porque BiH no había adoptado la nueva estrategia global sobre la reforma de éste sector.

El IPA II preveía la ejecución de un abanico muy amplio de proyectos que incluían, reformas políticas, soporte para el desarrollo económico, desarrollo territorial y la preparación del país para afrontar la posible adhesión de BiH en la UE. Aun así, la cantidad destinada era mucho menos que en otros países. La asignación financiera era la mitad de la media regional, recordando que en el caso de Albania y Macedonia con menor población esta cantidad era alrededor de 600 millones de euros.

La CE en su estrategia de 2014 dejó de entender que las previsiones financieras se podrían rediseñar en función del progreso que el país podría demostrar en alinearse con los criterios de integración. Como había evidenciado también en otras ocasiones en la estrategia de actuación de la UE, el mayor problema que se preveía era la falta de acuerdo e interés político en seguir con las reformas necesarias en la implementación de

---

<sup>532</sup> Plan estratégico de la UE en BiH 2013-2017, aprobado en diciembre de 2014.  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/news/annexe\\_acte\\_autonome\\_nlw\\_part1v1.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/news/annexe_acte_autonome_nlw_part1v1.pdf)

IPA II. Según las indicaciones de la CE, una mejor previsión presupuestaria del gobierno de BiH así como inclusión de la SC en los procesos de integración y en la elaboración de las políticas públicas ayudaría a BiH en éste proceso.

### 6.1.5 Kosovo

La normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo se premió por la UE con la abertura de la negociación de los capítulos de adhesión para Serbia y con la abertura de las negociaciones de los AEA para Kosovo. A pesar que Kosovo ni siquiera era candidato potencial fue incluido en los programas de pre adhesión. La asistencia IPA en Kosovo se centró en los sectores de; justicia y asuntos internos; desarrollo del sector privado; reforma de administración pública. A diferencia de otros países de la región, la asistencia IPA no empezó en 2007 sino en 2011. Éste se debe a un periodo de transición en el país después de la declaración de independencia.

**Tabla 30: Asistencia IPA 2011-2013 en Kosovo en millones de euros**

Componentes IPA	2011	2012	2013	Total
I) Fortalecimiento de la instituciones y asistencia transitoria	66.90	67.00	68.47 <sup>533</sup>	202.37
II) Cooperación transfronteriza	1.80	1.80	2.99	6.59
Total	68.70	69.80	71.46	208.96

Durante la implementación de la asistencia la mayor atención se centró en el fortalecimiento del estado de derecho. La IPA era un programa adicional en éste aspecto porque desde 2008 la UE había *atterrizado* en Kosovo con el mayor misión en su historia en el estado de derecho que era EULEX, compuesto por jueces y fiscales de los países miembros de la UE que ejercían en Kosovo como poder judicial para fortalecer el estado de derecho, y en el fortalecimiento de las instituciones judiciales, la lucha contra el crimen organizado y la corrupción.

<sup>533</sup> Esta cantidad fue aumentada hasta 105, 86 debido al acuerdo que Kosovo y Serbia en 19 de abril 2013. La cantidad total desembolsada por los IPA en tres años fue 246.35.

En 2013 gracias a la asistencia IPA se financio el proyecto para el sistema catastral creando un sistema informático y mapas digitalizados en todo el territorio, dónde participaron todos los municipios de Kosovo acumulando información sobre todo en los planes urbanos de los municipios. Éste sistema beneficio la administración pública, tribunales, empresas de servicio y la población local. En el sector de desarrollo la asistencia se centró en apoyar el desarrollo rural modernizando varios subsectores de agricultura, mejorando el proceso de etiquetado alineándolo con los estándares europeos, la creación de almacenes de refregamiento de los productos y su manipulación, así como control de calidad. En el campo de “*agro-businesses*” se financiaron 13 empresas de manipulación de alimentos mejorando sus operaciones y competitividad, firmando más de 400 contratos de abastecimiento con productos agrícolas.

Ejemplo de la efectividad de esta asistencia fue la ayuda prestada a la empresa de manipulación de frutas MOEA<sup>534</sup>, especializada en producción de zumos 100% orgánicos sin agua o azúcar, la única en Kosovo y en la región. La subvención de 0.5 millones de euros para la fábrica, doblo la capacidad de procesamiento de 300 litros por hora a 600 litros, mejoro la capacidad de almacenamiento, la logística y ayudo en conseguir la certificación HACCP ISO 9001<sup>535</sup>. El aumento de producción tuvo un impacto positivo en la creación de empleo. La fábrica abastecía más 400 supermercados y 200 bares en Kosovo. En 2010 mediante una subvención en la parte sur de la ciudad de Mitrovica en norte de Kosovo se creó el único parque industrial de Kosovo que ofrecía espacios y servicios a más de 50 iniciativas empresariales. Adicionalmente el parque ofrecía conferencias, cursos de formación y gestión financiera para las empresas.

En el *sector de administración pública* la IPA se centró en el fortalecimiento de las capacidades administrativas, proceso de descentralización, gestión de las finanzas públicas, licitaciones públicas, estadísticas y diseño de la política comercial. Éste proceso fue apoyado también por SIGMA y en colaboracion con otras administraciones

---

<sup>534</sup>Esta empresa es de las únicas en BO que elabora sus zumos mediante su producción de frutas. Más de 75 000 árboles de frutas gestionadas por la misma empresa son el proveedor de la fábrica.  
[Http://www.frutomaniaks.com](http://www.frutomaniaks.com)

<sup>535</sup> HAACP (Hazard Analyssis and Critical Points) por sus siglas en inglés, es un Sistema de gestión preventiva contra los microbios y problemas de calidad que controla en cada etapa la producción, almacenamiento y la distribución de los alimentos.

públicas o instituciones europeas. En éste aspecto el proyecto “*Suporte para el parlamento de Kosovo*” fue realizado en 2013 en colaboración con el parlamento de Hungría. El proyecto cubrió una amplia área de actividades como preparación de la legislación incluyendo el papel de las comisiones parlamentarias, diplomacia parlamentaria, actividades conjuntas con la sociedad civil, gestión financiera etc. Éste proyecto fue valorado positivamente y mejoro el trabajo del parlamento de Kosovo.

En 2013 esta experiencia se extendió también en la negociación de los acuerdos de EA mejorando las capacidades de la implementación del proceso de transposición del “Acquis”, europeo en la legislación del país. Con la misma fórmula se elaboraron proyectos en temas de educación 2011-2016, soporte para las aduanas de Kosovo, la lucha contra la homofobia y transfobia. En cuando al componente segundo del IPA en la cooperación trasfronteriza se implementaron tres proyectos con Albania, Macedonia y Montenegro. Durante la primera fase hasta 2013 varios proyectos parte de éste componente estaban en elaboración, pero debido a la demarcación de la frontera con Montenegro y Macedonia y el hecho que Kosovo estaba en un proceso de consolidación como un estado después de su declaración de independencia, el componente II no pudo ser efectivo técnicamente.

Generalmente los proyectos en Kosovo fueron valorados positivamente sobre todo en el fortalecimiento de las instituciones. Los proyectos con un impacto directo en la comunidad era uno de los elementos que más eficacia tuvo el IPA, como era el caso del aumento de la capacidad de la fábrica de producción de zumos MOEA. Éste fue el ejemplo más adecuado del modelo de asistencia en países como Kosovo en el sector de desarrollo económico y empresarial que no solo aumento la capacidad de exportación de Kosovo sino también tuvo un efecto en creación de empleo. La previsión financiera de IPA para Kosovo en el periodo 2013-2020 era de 645 millones de euros en apoyo de los cinco componentes IPA; Democracia y gobernabilidad; Estado de derecho y derechos humanos; Energía; Competitividad; Educación, empleo y políticas sociales; Desarrollo rural y agricultura; Desarrollo regional y cooperación.

## 6.2 Múltiple beneficiarios



A partir de 2010, los BO habían hecho progreso en la institucionalización del marco regional de cooperación con lo cual el IPA tuvo más facilidad en implementar la asistencia financiera en nivel regional. La cooperación regional se extendió en varios sectores como la Comunidad Energética, Aviación civil, CEFTA, Escuela regional de las administraciones pública. Gracias al IPA el CCR promovió más allá su papel como promotora de cooperación sectorial así como de la perspectiva europea. La aceptación de Kosovo en esta iniciativa en 2013 y en la Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA) fue un paso importante para concretizar las iniciativas regionales.

El IPA fue un instrumento importante en la adopción de la estrategia 2020 parte de CCR, para acercarse a los niveles comunitarios en términos de ingresos per cápita y desarrollo social. En línea con las prioridades de la *Estrategia de Ampliación* destinatarios del IPA a nivel regional fueron, estado de derecho, cooperación regional en justicia penal, reforma de administración pública y las organizaciones de sociedad civil. En el área de reconciliación el *Comité de Sarajevo* que dedicaba su trabajo al proceso de retornados después de conflicto en Kosovo, BiH y Croacia recibió más de 60 millones de euros en 2013 para el programa regional de construcción de casas para los retornados. En cuando al desarrollo económico y desarrollo de las infraestructuras transbalcánicas el marco de inversión para los BO, WBIF (iniciales en inglés) fue uno de los destinatarios de la asistencia IPA.

Varios proyectos fueron implementados a partir del año 2010 en sectores de cooperación judicial, dónde se creó una red de intercambio de información entre fiscales para fortalecer la lucha contra el crimen organizado en la región. En cuando a la buena gobernabilidad regional, el programa SIGMA de la UE en colaboración con la OECD, asistieron los gobiernos nacionales en diseñar estrategias más comprehensivas en las políticas públicas. Estas iniciativas fueron apoyadas técnicamente por el servicio europeo de intercambio de información y asistencia técnica TAIEX, que organizo eventos de asistencia técnica en BO, cubriendo sectores como justicia y asuntos internos, finanzas, bancos centrales en más de 556 casos. En Albania, el TAIEX asistió a la dirección general de aduanas organizando más de 11 eventos, contribuyendo en la reforma y gestión de las aduanas. En el centro de éstos eventos fueron la implementación de las técnicas y la legislación europea en temas de aduanas, así como los controles aduaneros. Parte de éste trabajo fue la adopción del sistema IT en las

aduanas y la ratificación de la convención regional del Pan-Euro-Med<sup>536</sup>, de las reglas preferenciales en el origen y la ratificación de ATA<sup>537</sup> para la importación temporaria. Para fortalecer aún más el sistema IT y el SEED (sistema electrónico de intercambio de datos) se fomentó la conexión entre las aduanas para evitar la falsificación de datos en la región en los puntos fronterizos. Éste sistema se diseñó según las practicas aduaneras europeas y ayudo en la gestión aduanera entre BO y UE en facilitar y acelerar los controles aduaneros. Éste proyecto beneficio también la UE fortaleciendo los controles aduaneros con BO.

En la cooperación policial se fortaleció el intercambio de información con las agencias europeas de la lucha contra el crimen organizado como Europol, y Frontex. En cuando al cibercrimen se fortaleció la cooperación entre los países de BO resolviendo varios casos entre Serbia y Croacia. Los fondos IPA en éste sector con un proyecto de 2.5 millones de euros aumentaron la capacidad de los órganos de persecución y detención de los grupos que se dedicaban el cibercrimen. Esta cooperación llevo en la detención de un grupo montenegrino y macedonio especializados en la falsificación de las tarjetas de créditos. En cuando a la cooperación de justicia penal un proyecto de 7 millones de euros, fomento la defensa de los testigos que colaboraban con los órganos de investigación y detención de las actividades criminales de alto riesgo, así como en los casos de corrupción.

En cuando a desarrollo de iniciativas empresariales parte del WBIF, más de 34.3 millones de euros fueron destinados en aumentar la competitividad entre las empresas para incentivar el crecimiento económico parte de la estrategia 2020 de BO. Dentro de éste sector se fortalecieron el Centro de Formación Empresarial (SEECCEL siglas en inglés) que tiene su centro en Zagreb y la *Iniciativa de la Competitividad Regional*. En cuando al componte II se fortaleció la política de cooperación regional asistiendo las autoridades locales y nacionales en absorber los IPA y gestionar los fondos estructurales. Proyectos como "Adriático IPA" incluyeron varias iniciativas en temas de

---

<sup>536</sup> El sistema Pan-Euro-Mediterráneo permite la aplicación de la acumulación diagonal entre la UE, países CEFTA, Turquía, países parte de la declaración de Barcelona, BO e islas Faroe. Éste sistema permita tener las mismas reglas protocolarias en el origen.  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_duties/rules\\_origin/preferential/article\\_783\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/preferential/article_783_en.htm)

<sup>537</sup> ATA es la tarjeta temporaria de libre comercio para un año <http://www.iccwbo.org/chamber-services/trade-facilitation/ata-carnets/>

cooperación transfronteriza, así como programas bilaterales. En 2012 BEI, BERD y el FEI (Fondo Europeo de Inversión) lanzaron un proyecto con más de 20 millones de euros en cada país para ayudar a las pequeñas y medianas empresas en Albania (400), Kosovo (250) y BiH (160).

En las evaluaciones de la Dirección General de Ampliación de la UE, se evidenciaron resultados positivos en el fortalecimiento del estado de derecho y la lucha contra el crimen organizado. Por primera vez a partir de 2010 había una red muy amplia de cooperación en la lucha contra el crimen organizado en BO y entre BO y la UE. La evaluación ponía en evidencia, como en caso de valoraciones por países la ausencia de interés político y capacidades administrativas en conseguir mayores resultados en los proyectos de cooperación regional<sup>538</sup>. En esta evaluación se recomendaba el aumento de cantidad de los fondos IPA II en el componente del estado de derecho y sobre todo en las reformas de sistemas judiciales como un elemento crucial en aumentar la eficacia de la ayuda comunitaria.

En septiembre de 2013, otra evaluación puso en evidencia una mejora valoración en los proyectos regionales en comparación con los proyectos por países. Mejores adaptaciones habían tenido los proyectos enfocados en la implementación del “*Acquis*” comunitario. Para el periodo 2014-2020 las recomendaciones parte de las evaluaciones, habían destacado la necesidad de fortalecer el diálogo político con los fondos IPA. Para el periodo 2014-2020 el IPA II en los programas de cooperación regional prevé más de 2.958 millones de euros en asistencia financiera en soporte horizontal sobre todo en los instrumentos parte de TAIEX, que se dedica a la asistencia técnica. Por sectores, IPA preveía fortalecer los marcos institucionales de la cooperación regional, desarrollo económico y mejorar el marco de inversión en BO, así como la cooperación territorial y las infraestructuras regionales<sup>539</sup>. Gran parte de estos proyectos iban en función de la estrategia de desarrollo 2020 de los BO que intentaba acercarse a los niveles de desarrollo económico y social de la zona comunitaria.

---

<sup>538</sup> Evaluación de los proyectos regionales IPA en 2013, pp. 139 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf)

<sup>539</sup> Proyectos previstos en la IPA II en el periodo 2014-2020 [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme/index_en.htm)

### 6.3 La estrategia de los fondos IPA en BO durante la fase II, 2014-2020

La segunda fase de los programas IPA 2014-2020 podría ser el tramo final para Montenegro en adherirse a la UE. La fase segunda de los fondos de preadhesión es quizá el último mecanismo financiero de ayuda directamente a la adhesión en la UE. En varias ocasiones se ha dejado entender por parte de la CE que el ritmo de ampliación de la UE tendría un gran impulso con la finalización del programa IPA II.

La finalización del IPA II pueda coincidir con la finalización de las negociaciones de los capítulos de adhesión para Montenegro. En éste caso hay que subrayar que los esfuerzos de los países candidatos sobre todo en temas estructurales que son estado de derecho y política regional, que coinciden con la prioridad del IPA II, podrían marcar el éxito de la finalización de los capítulos de adhesión sobre todo en el caso de Serbia. Como se ha visto en otras ampliaciones de Croacia, Bulgaria y Rumania no se supone que habrá un impacto directo en cuando a los grandes retos económico y sociales en BO que son el aumento de la renta per cápita y la mejoría de un entorno macro económico y social, con lo cual con el IPA II pretende cementar los pilares necesarios que darían lugar a un crecimiento sostenible con mayores garantías en el estado de derecho y con una mejor performance de AP<sup>540</sup>.

A pesar de la finalización de la segunda parte de la IPA podría haber un retraso en la ampliación de la UE. Como ocurrió en el caso de integración de Turquía, la motivación política y seguir manteniendo el compromiso con los Criterios de Copenhague en la integración europea es un elemento muy importante. La negociación de los capítulos de adhesión se ha parado desde 2012 y desde el año 2016 con el intento de golpe de estado, la adhesión en la UE, para Turquía se está complicando aún más. Aunque se trata de dos modelos diferentes de integración, en el caso de Turquía se vio como la política de integración puede entrar en un espiral de regreso, porque la integración europea está hecha según un modelo de estado muy desarrollado con amplias libertades, y una política incondicional en cuando a la implementación de los valores europeos a los países que quieren ser parte de la UE.

---

<sup>540</sup> En 2013 cuando Croacia pasó a ser miembro de la UE la renta per cápita era en 65 % de la media comunitaria mientras la renta de los BO no alcanzaba ni 40%, en 2017.

Es difícil que los programas IPA II lleguen a tener un impacto directo en las temas sectoriales que influirían en las condiciones técnicas para ser parte de la UE, aun así, en el segundo escenario de una posible adhesión hay indicios que BO no entrarían en grupo en la UE sino serían de forma individual, por lo menos en caso de BiH y Kosovo. Las preguntas que se plantean durante esta fase son; ¿Cuál será el elemento más importante que marcará el momento de adhesión? Con que ritmos se negociaran los capítulos de adhesión ¿Es la parte segunda de los fondos IPA el mecanismo necesario para hacer posible la adhesión en la UE y cómo influye el Brexit?

### 6.3.1 Objetivo y la implementación de la fase II de la IPA

Como se exponía en la decisión del Consejo<sup>541</sup> el objetivo de IPA en las dos fases es el fortalecimiento de los 5 componentes, que al juicio de la CE pavimentan el camino para un cambio “cuasi estructural” y acercamiento con los estándares normativas de la UE. En éste documento no hay referencia explícita de que el IPA sobre todo en su segunda fase tenga como finalidad la adhesión. En un estudio publicado por la UE en 2013, la ausencia de los programas IPA condicionaría directamente; el mercado laboral; seguridad regional; reconciliación; lucha contra el crimen organizado; política comercial; la competitividad con los países miembros; cooperación transfronteriza; transportes y la infraestructura energética.<sup>542</sup>

En una simulación llamada “Zero Opción”<sup>543</sup> la ausencia en la continuación de la ayuda y asistencia comunitaria dejaría la región metida en *estatus quo*, con un impacto negativo en todos componentes previstos. Con lo cual el IPA II sirve como oxígeno para BO en varios aspectos. En primer lugar, es el motor de cambio a nivel estructural con un impacto directo en la buena gobernanza con un soporte financiero relativamente importante. La presencia técnica de la CE y de sus delegaciones es un impulso más para seguir de cerca el proceso de integración y en el tercer lugar ejerce como un órgano de control y rendición de cuentas con su política de condicionalidad, con lo cual el éxito del IPA II es imprescindible para el progreso de BO.

---

<sup>541</sup>Consejo de Europa decisión 1085/2006

<sup>542</sup>EPEC, Consorcio de evaluación de la Políticas Europeas / Bruselas 2013, pp. 35

<sup>543</sup> Consorcio de la evaluación de las políticas europeas/ Bruselas 2013, pp. 52.

En la decisión del Consejo 1085/2006 no hay referencia directa sobre la finalidad de IPA en cuando a la adhesión en la UE, pero la CE ha reiterado continuamente que el IPA en sus dos fases tendrá como finalidad la *posibilidad* de ser parte de la UE. Esta finalidad se expresa por los objetivos generales de la IPA II que son; la alineación de los criterios políticos; armonización según los estándares de UE de los criterios económicos; aumentar la capacidad de los países parte de éste proceso en tomar la responsabilidad de la adhesión; promover la buena vecindad entre los países de la región con un impacto positivo no solo en los intercambios económicos sino también en la paz y estabilidad en la región; aumentar la calidad de los estándares económicos y sociales y la reducción de la pobreza, con lo cual sin el compromiso de BO en estos componentes *no habrá ampliación*.

Según el informe de evaluación preparado por el EPEC <sup>544</sup> en 2013 el impacto anual derivado de los acuerdos de libre comercio y de la asistencia IPA se calcula en 5 mil millones de euros anualmente, mientras hay un efecto directo en la prevención de conflictos y resolución de disputas en la región. En el mismo estudio se hacía una valoración mediante encuestas sobre la necesidad de la política de ampliación, desde 2004 hasta 2010, donde el porcentaje de aprobación de la política de ampliación había caído desde 53% en 2004 a 40 % en 2010. Los ciudadanos europeos encuestados alegaban la pérdida de oportunidad de trabajo debido a la ampliación de la UE hacia el Este<sup>545</sup>.

A la vista de nuevas ampliaciones los ciudadanos encuestados se demostraban pesimistas y en contra de esta política siendo parte de la “*Enlargement Fatigue*”, a pesar de que la ampliación pueda tener un efecto positivo relacionado con la ampliación del mercado interno, aun así, el peso de los países que son parte de la política de ampliación es solo 6% de la UE con un PIB de 850 mil millones de euro, incluyendo también a Turquía y Croacia, mientras en BO es un poco más de 0.7%. Aunque se trate de un peso económico menor, la ampliación no se puede explicar solo mediante los beneficios económicos. La paz y la seguridad en conjunto de la UE es otro factor añadido de la política de ampliación.

---

<sup>544</sup> Consorcio de evaluación de Políticas Europeas, Bruselas, pp. 73.

<sup>545</sup> En cuando a las ampliaciones de 2007, solo 27 % de los encuestados decían que tendría un efecto positivo.

Según anunciaba el Comisario de la Ampliación Stefan Füle en septiembre de 2014, la segunda fase de IPA preveía alocar hasta 5 mil millones de euros para BO. Durante esta fase la CE preveía una refinanciación en el periodo 2017-2020 en función de los resultados de la primera fase de IPA II 2014-2017<sup>546</sup>.

**Tabla 31: Fondos IPA II en millones de euros**

País	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Total
Albania	83.7	86.9	89.7	92.9	296.3	649.5
Macedonia	85.7	88.9	91.6	94.9	303.1	664.2
Kosovo	83.8	85.9	88.7	91.9	295.2	645.5
Montenegro	39.6	35.6	37.4	39.5	118.4	270.5
Turquía	620.4	626.4	630.7	636.4	1.940	4.453.9
Serbia	195.1	201.4	207.9	215.4	688.2	1.508.0
Múltiple-destinatarios <sup>547</sup>	348.0	365.0	390.0	410.4	1.445.3	2.958.7

El IPA II hacía un seguimiento de la primera fase y también incluía a todos los países en los 5 componentes. Dentro de estos componentes la buena gobernanza y la calidad democrática era lo más importante. Éste componente estaba estrechamente relacionado con los 5 criterios de Copenhague para los países que querían ser miembro de la UE<sup>548</sup>.

## 6.4 La estrategia del IPA II para Albania

<sup>546</sup> Turquía, el país más importante en la política de ampliación con una población de más de 80 millones de habitantes que era parte también de los fondos IPA II recibiría un total 4,453 mil millones de euros.

<sup>547</sup> Los fondos destinados para BiH se ejercen bajo la sección múltiple destinatarios

<sup>548</sup> Aunque BiH y Kosovo no eran países candidatos la decisión de incluir estos países en los 5 componentes fue un estímulo de la CE para incentivar la clase política y dar un mensaje a los ciudadanos de estos países para creer en la política de integración europea. La inclusión de Kosovo en éste instrumento fue una decisión política y volvió a demostrar que la UE fue el factor más importante de estabilidad en la región y el actor más importante en la consolidación de Kosovo como un estado independiente.

La buena gobernanza y el estado de derecho según la CE eran los elementos claves de la estrategia de la UE en Albania para la segunda fase de IPA<sup>549</sup>. La presión política de la UE durante las negociaciones para hacer posible el acuerdo de la reforma de justicia entre las dos primeras fuerzas políticas *Partido Democrático* y *Partido Socialista* fue muy importante a la hora de llegar a un acuerdo y esta reforma junto con las elecciones generales en junio de 2017 podrían dar la luz verde al comienzo de las negociaciones de los capítulos de adhesión en la UE en 2017<sup>550</sup>. Para el *Tribunal de Cuentas de la UE* en su informe especial de 2016, Albania no garantizaba la independencia del sistema de justicia y la obligación de rendir cuentas de los jueces y fiscales. El trabajo de la administración de la justicia era muy lenta, ineficaz con faltas sistemáticas en la ejecución de las sentencias. Los órganos de persecución de los grupos criminales no eran eficaces. Por éste motivo la CE había ligado el proceso de la abertura de los capítulos de adhesión, con la implementación de un sistema judicial eficaz, creíble e independiente.

En la primera fase de la IPA el acuerdo político y el performance de la administración pública habían reducido la capacidad del país para poder aprovechar los fondos destinados a Albania. La CE señalaba que los escasos recursos humanos del país ponían en cuestión el impacto de los fondos en los 5 componentes. En síncrono con los objetivos de la segunda fase de IPA el gobierno albanes preparo la *Estrategia Nacional para la Integración y Desarrollo 2014-2020*. Después de un crecimiento flojo durante la crisis económica el nuevo gobierno socialista en 2013 junto con el FMI y la CE rehízo los planes de inversión pública teniendo en cuenta que la deuda pública alcanzo en 2013 más de 70% del PIB. Según señalaba la CE, para cumplir con los objetivos de la estrategia, así como mantener el ritmo del crecimiento y mejorar la competitividad Albania necesitaría hasta 2020 alrededor de 2 mil millones de euro en inversión pública

---

<sup>549</sup>Durante éste periodo la UE siguió siendo el mayor contribuidor de desarrollo en Albania. En el país había más 40 donadores que se repartían entre fondos de cooperación al desarrollo ayudas directas o créditos.

<sup>550</sup> Según había exigido en varias ocasiones la CE junto con el PE, Albania reformo su poder judicial mediante una reforma Constitucional en verano de 2016. Esta reforma se esperaba tener un efecto directo en el estado de derecho con una mayor eficacia en la lucha contra corrupción. Albania era según la CE el país con el índice de corrupción más alto entre los países candidatos a ser miembros con los cual el primer componente de la IPA se relacionaba directamente con esta reforma.



principalmente en energía, medio ambiente y transporte. En éste aspecto IPA se coordinó con la estrategia 2020 del gobierno albanes<sup>551</sup>.

La segunda fase de IPA preveía un impacto directo en éstos desafíos, ayudando al gobierno albanes en fortalecer el compromiso de reformas y su implementación<sup>552</sup>. Durante la primera fase de la IPA uno de los problemas principales que se evidencio fue la administración pública, con lo cual la segunda parte de la ejecución de éstos fondos se centró otra vez en éste sector. Los fondos IPA tienen una relación directa entre la eficacia y AP, para hacer posible la implementación de los proyectos y el seguimiento de los objetivos. La gran mayoría de los fondos europeos son canalizados por las entidades públicas con lo cual su preparación profesional y la capacidad técnica en ejecución y seguimiento eran muy importante a la hora de ver el impacto de éstos fondos. La AP, el dialogo político, estado de derecho eran los principales desafíos de Albania para cumplir con los objetivos de la IPA II.

#### 6.4.1 La estrategia de IPA II para BiH

Para BiH los fondos IPA II eran uno de los instrumentos más importante para la estabilidad y desarrollo económico social y estado de derecho con la prioridad en las reformas políticas, crecimiento económico, desarrollo social, fortalecer el compromiso del país para enfrentar los desafíos de la integración europea y la armonización de la legislación con el "*Acquis*" comunitario<sup>553</sup>. Uno de los problemas evidenciado en la primera fase de IPA fue la alta descentralización del poder con un coste altísimo con competencias muy divididas entre gobierno central, entidades, cantones y municipios que están afectados por la falta de coordinación y mecanismo de creación de políticas a nivel estatal<sup>554</sup>. La fragmentación en la preparación de los presupuestos estatales, la falta

<sup>551</sup> <https://wbc-rti.info/object/document/14481/attach/20140919-csp-albania.pdf>

<sup>552</sup> Recordamos que el programa IPA II en su estrategia tenía como objetivo mejorar en general el performance y la buena gobernanza de las entidades públicas según el modelo de gestión pública europea, con control de la inflación, bajar la deuda pública y mejorar el gasto público

<sup>553</sup> Los 5 componentes de la IPA son; capacidad y fortalecimiento Institucional; políticas sociales; recursos humanos; desarrollo rural; cooperación regional.

<sup>554</sup> Como en la primera fase de la IPA la UE evidencio los mismos desafíos que necesitan una visión con sentido de estado para ofrecer mejores servicios públicos para los ciudadanos. La fragmentación del sistema judicial y de la ejecución de la ley afecta la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. La prolongación de procedimientos civiles, la insuficiencia en de la cooperación entre todos los niveles de aquellas instituciones que se dedican el cumplimiento de ley causaba muchos problemas en el

de contabilidad, la división de las competencias y responsabilidades pertinente, condicionaba la eficacia de los servicios públicos y la gobernanza en general<sup>555</sup>. Los fondos IPA II tenían una relación muy estrecha con la organización institucional de BiH. A juicio de la CE esto era uno de los grandes problemas de la eficacia de los fondos europeos. Una mayor coordinación entre las entidades y sus centros de poder público era más que necesario para el mejor uso de los fondos. Durante la primera fase de la implementación, CE hizo una evaluación de todos los componentes según su impacto. La evaluación se hacía en base de puntos de 1 hasta 100. La media en BiH durante éste periodo de evaluación era 45 puntos.<sup>556</sup>

Aunque el país era *candidato potencial* y se benefició por la liberalización de visados en 2010, su integración europea y en general la eficacia de los fondos IPA II estaba relacionado con la necesidad de las reformas políticas que tienen que tener como motivo la cohesión nacional. Uno de los problemas en éste aspecto seguía siendo la ejecución de la sentencia Sejdic-Finci del TEDH, relacionada con la ley electoral en BiH que no permitía las minorías ser presentadas en los órganos de dirección en el país. Como evidenciaba en 2013 el *Informe de Progreso de la CE* la implementación de esta sentencia daría lugar a la posibilidad para ser país candidato.

La alta descentralización del poder en BiH era uno de los obstáculos de la buena gobernanza. BiH tenían una de las tasas más altas de empleos en el sector público principalmente en la administración pública con 27%, debido al multinivel de la gobernanza que en algunos casos eran innecesarias según la CE. Con una tasa de desempleo alrededor de 40% y en medio de la fragmentación política parcialmente derivados por los acuerdos de Dayton en 2014 hubo las mayores protestas ciudadanas desde el fin de la guerra en 1995. Teniendo en cuenta esta problemática los fondos IPA II se centraron en los principios de la buena gobernanza mejorando la gestión del sector público sobre todo la gobernanza económica, gestión de las finanzas públicas, los servicios públicos y luchar contra las prácticas burocráticas entre los multiniveles de la

---

cumplimiento de la ley. La ejecución de las decisiones y una compleja red de leyes administrativas causaban inseguridad entre los ciudadanos y afectan las inversiones.

<sup>555</sup> Estrategia del IPA II de la CE para BiH 2014-2020, pp.4.

<sup>556</sup> [https://wbc-rti.info/object/document/14481/attach/annexe\\_acte\\_autonome\\_nlw\\_part1v1.pdf](https://wbc-rti.info/object/document/14481/attach/annexe_acte_autonome_nlw_part1v1.pdf), pp. 28.

gobernanza.<sup>557</sup> La CE, centro su atención en esta problemática debido a que el mal funcionamiento de todas la administración pública implicaba él; crecimiento económico y desarrollo social; estado de derecho, lucha contra la corrupción, gestión de los fondos públicos<sup>558</sup>.

En uno de los sectores más importantes del IPA, Bosnia tenía dificultades “crónicas”, en la adopción de una estrategia para la reforma de la justicia. La estrategia de éste sector 2014-2018, fue constantemente rechazado por la RS que finalmente aprobó la estrategia en 2015. RS no estaba dispuesta a coordinar con la otra entidad las actividades en la lucha contra la corrupción de los cuerpos policiales y las autoridades públicas locales. Para RS la tendencia había sido de aislarse cada vez más de los intentos de unificar los servicios públicos en la BiH<sup>559</sup>.

#### 6.4.2 La estrategia de IPA II en Macedonia

La fase primera de los fondos IPA en Macedonia se había valorado positivamente por la CE pero aún se necesitaban más esfuerzos sobre todo en la implementación de la reforma en la administración pública, la descentralización y la implementación de los acuerdos de Ohrid<sup>560</sup>. Durante la primera fase de IPA, Macedonia como candidato oficial era de los únicos países que aprovecho los fondos en sus 5 componentes. En la segunda fase, según la CE, en el plan de actuación habría una continuidad de los proyectos que se habían evidenciado desde la primera fase, con lo cual la CE ya tenía marcado los campos de implementación de los proyectos IPA II. La prioridad aún era el componente primero que se centraba en el fortalecimiento institucional y democracia. Como en la primera fase, era muy importante el proceso de descentralización según se preveía en el acuerdo de Ohrid. El comienzo de la segunda fase de IPA coincidió con

---

<sup>557</sup> Refiriéndose por una parte a la *Dirección General de la Ampliación*, el trabajo político y técnico del Comisario de la Ampliación y la representación de la UE en BiH junto con la oficina del alto representante y por otro lado al PE y Consejo que tienen un peso más político en el proceso.

<sup>558</sup> Esta gestión era muy importante ya que BiH seguía siendo uno de los mayores recibidores de la ayuda internacional.

<sup>559</sup> Informe Especial del Tribunal de Cuentas. Ayuda de IPA de la UE destinada al refuerzo de la capacidad administrativa en los BO: una fiscalización de síntesis. 2016, pp. 18

<sup>560</sup> Durante la segunda fase de la IPA el país seguía implementación lenta del plan de OHRID, que garantizaba la convivencia con la población albanesa que son el grupo étnico con mayor crecimiento en Macedonia con una previsión de llegar a ser 40 % de la población del país. Por otro lado, a partir de 2014 Macedonia fue criticado por la CE debido a los estándares democráticos cuando Nicola Gruevski ejercía como primer ministro.

los efectos de la crisis económica que afectaron el país sobre todo en la tasa de paro con más de 29% de desempleos, mientras la renta per cápita era 3.650 euros casi el 33% de la media europea.

El componente primero recibió gran parte de los fondos IPA. En éste aspecto la buena gobernanza y la profesionalidad de la administración pública, era la parte más importante en la gestión de proyectos estos los fondos. Dentro del plan estratégico de la segunda fase el rango de ejecución abarcaba un amplio abanico de proyectos en la reforma judicial, descentralización, sociedad civil, convivencia étnica, crecimiento económico y competitividad. En todos los informes de la CE cada noviembre, la implementación del acuerdo de Ohrid marcaba la valoración del país, con lo cual IPA II iba en función de esta estrategia. Gran parte de estos fondos, dentro del sector de descentralización, se destinaron a que los municipios tuviesen la autonomía necesaria capaz de garantizar la convivencia étnica, con lo cual aunque se abarcaban muchos sectores, los fondos IPA querían intervenir en aquellas temas capaz de producir efectos *‘spillover’* que era parte del tecnicismo en la política de la UE.

El sector agrícola era el tercer aportador en la economía del país con lo cual IPA II tuvo en consideración éste elemento diseñando programas para apoyarlo. En general el sector estaba organizado en empresas familiares sin grandes cooperativas de producción<sup>561</sup>. El modelo europeo se basaba en las cooperativas de producción dónde el ejemplo más claro era Holanda. Unos de los problemas del sector eran las infraestructuras agrícolas dónde el problema de irrigación, la distribución de los productos, la gestión de los mismos, problemas en la manipulación y el embalaje afectaban el sector en general y la calidad de los productos. Como consecuencia solo un grupo reducido de empresas podrían exportar en la UE con lo cual era necesario reformar el proceso de producción y embalaje según los estándares del mercado interior. Durante la primera fase de IPA más de 110 millones de euro se destinaron en proyectos de agricultura.<sup>562</sup> En diferencia de otros países Macedonia tenía mejor valoración según los criterios de gobernanza<sup>563</sup>

---

<sup>561</sup> Macedonia es una “potencia” agrícola en la región con una aportación de hasta 15 % en el PIB del país. 44% de la superficie del país es cultivada por productos agrícolas, uno de las más altas en Europa. Éste sector produce 21% de los puestos de trabajo y las exportaciones de los productos agrícolas ocupan el 17 % de las exportaciones donde la UE recibe 39% de éste volumen.

<sup>562</sup> Estrategia de IPA II de la CE, pp. 32. <https://wbc-rti.info/object/document/14481/attach/20140919-csp-former-iugoslav-republic-of-macedonia.pdf>

<sup>563</sup> Eficacia de la gobernanza, gestión de poder ejecutivo y regularización

con una media de 50 puntos y en el peor caso en temas de derechos fundamentales con una valoración de 32 puntos<sup>564</sup>.

### 6.4.3 La estrategia IPA en Kosovo

El hecho a que Kosovo está incluido en éste instrumento financiero de la UE era un gran paso adelante no solo en las aspiraciones del país para ser miembro de la UE sino también en la consolidación del proceso de construcción de estado y prevención de conflictos. A pesar de que 5 países de la UE aun no reconocían a Kosovo, esto no impidió a que las instituciones comunitarias desempeñasen un papel importante en la integración convirtiendo la UE en el actor más importante de su estabilidad. Kosovo era también parte de la IPA I, con una aportación muy importante financiera de casi 600 millones de euros<sup>565</sup>. Paralelamente con estos fondos la UE tenía en *terreno* otra misión en el cumplimiento de la ley EULEX, el más importante en la historia de la UE.

Kosovo durante la segunda fase de la IPA atravesaba una situación difícil económica con un alto desempleo de hasta 40 % de la población activa, aun así el país se percibía por la comunidad internacional como un factor de estabilidad y el hecho que Kosovo era parte de la IPA sin ser país candidato a la UE, era muy importante en el proceso de estabilidad. Parte de esta decisión de la UE de valorar a Kosovo y premiar su futuro para ser miembro de la UE era también una política constructiva con Serbia mediante un dialogo muy activo entre los dos países bajo el auspicio de la UE.

A diferencia de otros países de la región Kosovo no tenía una estrategia unificada de integración europea porque aun el país no tenía una estatus formal en la política de ampliación aunque era parte activa de los instrumentos financieros de la UE. A pesar de esto Kosovo tenía estrategias sectoriales que tenían una meta común de acercar el país a los estándares europeos. Kosovo empezó a implementar el “*Acquis*” comunitario con la firma de los acuerdos de Estabilización y Asociación. Como era obvio la estrategia de la CE mediante los fondos IPA II, era la consolidación de la democracia y el estado de derecho añadiendo también la convivencia multiétnica de Kosovo. Dentro del primer

---

<sup>564</sup> Libertad de expresión y libertad de prensa.

<sup>565</sup> Junto con el EULEX la contribución de la UE como “indicador” en el gasto público era alrededor de 300 millones de euros anuales, casi el 30% de los presupuesto del gobierno de Kosovo.

componente, IPA II se centró en formar la administración pública para ofrecer transparencia, integridad y profesionalismo a los ciudadanos y a la comunidad de empresarios. Uno de las metas de IPA II era que la administración pública y empleados públicos sobre todo en puestos de ejecución de la buena gobernanza, serían capaces de implementar el “*Acquis*” comunitario y hacer de éste marco legal un uso común en Kosovo a partir de 2020.

Teniendo en cuenta que la tasa de población por debajo de 25 años en Kosovo era la más alta en Europa con 50 % y una tasa de desempleo altísima entre jóvenes de casi 60 %, IPA II prestó atención al desarrollo de estrategias para incluir en el mercado laboral a los jóvenes desempleados. Entre la población de menor de 25 años, el 60% no tenían formación o actividad profesional con lo cual la educación profesional fue parte de la estrategia del gobierno de Kosovo impulsado por el IPA II que había evidenciado éste sector como una necesidad urgente en el desarrollo del país. La sensibilidad que creaba Kosovo como un nuevo estado en la región obligo a la CE de centrar más la atención en los proyectos transfronterizos y regionales con los países vecinos y en especial con Serbia, con lo cual se diseñaron proyectos en temas de desarrollo, transporte, energía para aumentar la interdependencia en las redes de infraestructura. Según la evaluación de la buena gobernanza en Kosovo, la UE partió de una puntuación de 35 puntos<sup>566</sup> en 2013, con el objetivo que hasta 2020 el performance de la buena gobernanza en Kosovo fuese el doble. El progreso de Kosovo y el apoyo a sus ambiciones de ser parte de la UE en líneas generales se basaba en su relación con Serbia y en garantizar todos los derechos a los grupos minoritarios, dejando claro que los criterios políticos eran muy importante para marcar las pautas de la integración europea.

#### 6.4.4 La estrategia IPA II en Montenegro

Montenegro es el país que más rápido se ha movido hacia la integración europea. Desde la firma de los acuerdos AEA en 2007 Montenegro ha sido un paso adelante en relación con los otros países y era claramente el que más cerca estaba para ser miembro de la UE. En la primera fase IPA el país tuvo una valoración positiva en cuando al uso de éstos fondos, su eficacia y la implementación del “*Acquis*” comunitario en el mismo

---

<sup>566</sup> Sistema de evaluación de 0 a 100.

periodo que Montenegro negociaba los capítulos de adhesión. A diferencia de otros países de la región Montenegro durante la segunda fase de IPA II, tenía tres estrategias de integración, una de las cuales relacionado directamente con la adhesión en la UE. La primera, “*El programa de adhesión de Montenegro 2014-2018*”, ponía el enfoque en las capacidades administrativas para asumir las obligaciones de adhesión. La otra estrategia era “*Las metas de desarrollo de Montenegro*”, adoptado por el gobierno en marzo 2013, que se basaba en el primer intento de desarrollo en casi 18 sectores que incluían un cambio notable en inversiones, desarrollo económico-social, con tres prioridades en turismo, agricultura y desarrollo rural. Para 2014-2016 el gobierno preparo el *Programa económico de preadhesión* en función de una mejor previsión de la política económica, su estructura y también desarrollo de las capacidades analíticas institucionales.

La estrategia de la IPA II se basaba en dos pilares. Democracia y estado de derecho fue el primero, coincidiendo con la negociación de los capítulos 23 y 24 de adhesión relacionado con éste componente. En éste aspecto la CE centro su atención en garantizar la eficacia del sistema judicial y la lucha contra corrupción<sup>567</sup>. En cuando a la buena gobernanza la reforma de la administración pública y su despolitización a nivel central y local marcaban la diferencia durante la negociación de los capítulos de adhesión con lo cual era muy importante aumentar las capacidades de gestión, profesionalidad y el conocimiento del “*Acquis*” comunitario de los empleados públicos. En éste aspecto la gestión de las finanzas públicas que era parte integral de la reforma en la administración pública, se consideraba muy importante en el plan estratégico 2014-2020. La carga de la implementación del “*Acquis*” comunitario era uno de los desafíos más importantes que la administración pública debería asumir.

El otro pilar muy importante de IPA, era la competitividad y crecimiento para asumir los desafíos del mercado interno. El marco macro financiero de Montenegro era positivo y la renta per cápita era la más alta de la región con 42% de la media europea, pero el país seguía teniendo una desempleo alto de casi 19.7%. En una fase activa de

---

<sup>567</sup>El ex Presidente Gjukanovic se había acusado por la prensa internacional, sobre todo aquella italiana como parte de una red muy importante de contrabando y que el país tenía un gran problema de corrupción en las altas esferas del poder. En un sondeo preparado por la red de periodistas investigativos OCCRP, en 2015 Gjukanovic fue la persona más corrupta. En tercer lugar era el ex primer ministro Nikola Gruevski. <http://www.balkaninsight.com/en/article/djukanovic-beats-gruevski-as-organized-crime-person-of-the-year-12-31-2015>

negociaciones de adhesión, las reformas económicas en Montenegro eran muy necesarias para poder gestionar mejor la presión del mercado común. Como se evidenciaba en el *plan nacional del crecimiento y desarrollo* los sectores de mayor interés en la economía nacional eran el turismo, desarrollo rural y energía. El país tenía una buena capacidad en la creación de empresas con ventajas legales y fiscales. 60% del PIB se producía por SME, con lo cual era muy importante mantener la senda de creación de empresas y modelo de producción. Uno de los problemas que se evidenciaban en éste aspecto era la dispersión de la responsabilidad en la política económica, en éste aspecto la IPA II quería centrar más la gestión económica del país así como las capacidades administrativas. En totalidad el IPA II se centró en ayudar a Montenegro en la implementación del “*Acquis*” comunitario y en la negociación de los capítulos de adhesión<sup>568</sup>.

#### 6.4.5 La estrategia del IPA II en Serbia

Junto con la estrategia de la UE en Serbia había tres estrategias nacionales en síncrono con la política de integración<sup>569</sup>. *La prioridad nacional de la Ayuda Internacional 2014-2017* fue la primera que se diseñó en colaboración con la SC. Éste documento era en función de canalizar mejor la ayuda internacional para acelerar el proceso de adhesión en la UE y hacer más fiable el entorno económico en el país. En 2013 Serbia adopto la segunda parte del “*Programa Económico de Preadhesión*” que rediseño la política económica para 2014-2016. Éste programa quería reducir el déficit, la deuda pública, acelerar el crecimiento económico y hacer reformas estructurales. A partir de 2016 éste programa se sustituyó por el “*Programa Nacional para la Reforma Económica*” que junto con la “*Reforma Social*” para el empleo eran dos instrumentos muy importantes que se iban a apoyar por el IPA II. En 2013 otro plan estratégico en función de la

---

<sup>568</sup> A diferencia de otros países desde 2012 con el lanzamiento de las negociaciones de adhesión Montenegro se encontraba en la fase más intensa de las negociaciones preparando el cierre de los capítulos; 12-13 de la seguridad alimentaria la política fitosanitaria; 14-15 de la política de transporte y energía; 9 y 21 de los servicios financieros; 16 y 30 de la política fiscal y relaciones exteriores; 18 estadísticas, 28 consumo y protección sanitaria ,29 unión aduanera, 33 previsión presupuestaria y financiera; 4 libre circulación de capitales 31, defensa y seguridad 32, control financiera; 7 Propiedad intelectual ,10 Media e Información; 23 Estado de derecho i derechos fundamentales, 24 Justicia , libertad y seguridad.

<sup>569</sup> CE, Iniciativa Estratégica en Serbia, IPA II, pp. 8.



política de integración fue el “*Plan Nacional para la Adopción del “Acquis” 2013-2016*”. Éste plan armonizaba la legislación nacional con la legislación comunitaria.

A diferencia de otros países, el progreso de Serbia en la UE era relacionado estrechamente con la política regional y específicamente con Kosovo. Como en otros casos la eficacia del estado de derecho y democracia fueron los pilares más importantes, dónde el IPA II. Éste componente había recibido la mayor cantidad de los fondos IPA desde 2007 con casi 500 millones de euros. Por eso razón la CE después de abrir las negociaciones de adhesión con Serbia se centró en negociar los capítulos 23 y 24 de adhesión, que tratan la reforma judicial, los derechos fundamentales y paralelamente prestar la asistencia necesaria en la creación de un sistema judicial independiente y eficiente capaz de luchar contra los casos de corrupción<sup>570</sup>.

En función de mejorar los servicios públicos en 2014 se adoptó la nueva reforma de la AP para poder enfrentar los desafíos del progreso en el país así como la implementación del “*Acquis*” comunitario. Paralelamente la gestión de las finanzas públicas se hizo con una nueva estrategia y plan de acción que mejoro la previsión y la preparación del plan presupuestario a nivel central y local. La CE en su plan estratégico de IPA II, recomendó a Serbia que tenía que reformar el sistema de las tasas administrativas y aduaneras según el marco comunitario. La percepción de corrupción entre la población era muy alta en cuando a irregularidades, fraude y corrupción en las litaciones públicas con lo cual había que poner en práctica un nuevo modelo de litaciones así como mejoras en la transparencia y el auditó de las finanzas públicas que era también parte de las negociaciones de la adhesión<sup>571</sup>.

En cuando al crecimiento económico y la competitividad la fase segunda del IPA preveía cambios importantes en la estructura económica así como en las políticas públicas que eran uno de los indicadores del crecimiento económico. En función del crecimiento económico la CE calculaba que el país necesitaba una inversión de 22 mil

---

<sup>570</sup> Casi la mitad de las SME en Serbia declaraban haber sido obligado de pagar sobornos para poder tener la licencia en ejercer la actividad productiva o comercial y en los sondeos 1 en cada 2 personas en Serbia decía haber tenido que pagar sobornos en la administración pública.

<sup>571</sup> En una primera valoración de la CE sobre la buena gobernanza en Serbia, la media era de 45% casi en el mismo nivel de los BO. La estrategia bajo la IPA II era aumentar la calidad de la buena gobernanza. La IPA II era muy importante no por su asignación financiera sino por el impacto que da en la buena gobernanza.

millones de euros para poder remodelar sus redes de transporte según los estándares europeos. Como en otros países de la región la tasa de la aportación del sector agrícola era alta y en el caso del PIB de Serbia era 10 % mientras en la UE era 3 % con lo cual había que hacer los cambios necesarios en el modelo económico del país, para cambiar el modelo productivo. En éste aspecto los cambios legales, la inversión en las infraestructuras así como la lucha contra las prácticas corruptivas entraban en las prioridades durante esta fase. Desde el 2015 con el comienzo de la negociación de los capítulos de adhesión Serbia entro en un periodo más intenso de la integración europea debido a la necesidad de adaptarse con los estándares de la UE, incluyendo aquellos económicos, así como la implementación del “*Acquis*” comunitario<sup>572</sup>.

## 6.5 La estrategia horizontal de IPA II

Esta estrategia cubre todos los países de la región para el periodo 2014-2020<sup>573</sup>, principalmente en el sector de la cooperación trasfronteriza que coincide con el componente 5 de los fondos IPA a nivel nacional. La CE quería fomentar la cooperación entre los países mediante proyectos sectoriales en temas de energía, medio ambiente, transporte, cooperación transfronteriza, así como una nueva percepción regional con una nueva política de integración dentro los mismos países. Por sectores, para fomentar la buena gobernanza y la democracia uno de los programas que se creó por la IPA I fue la *Escuela Regional de la Administración Pública* (ReSPA) que promueve una línea común de gestión de las administraciones públicas en BO. Durante la segunda fase de IPA esta escuela tenía importancia no solo en la calidad de enseñanza, sino también en promover un elemento substancial, que era el núcleo duro del éxito de la IPA en la región, que es la gestión pública y las políticas públicas.

Esta escuela promovió una red de expertos que prepararon estudios comparativos en diferentes áreas relacionado con la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción para mejorar la capacidad profesional de los empleados públicos. Otra función de los fondos IPA II en la *ReSPA*, fue la creación de una estructura de gestión por los

---

<sup>572</sup> Para la segunda fase era muy importante el ritmo de las negociaciones de los capítulos de adhesión y por otro lado a Serbia se les ha exigido reconocer a Kosovo como el criterio político más importante para poder ser parte de la UE. La postura más concreta ha sido la de Alemania, que relacionaba la integración de Serbia con su relación con Kosovo.

<sup>573</sup>CE/ Iniciativa de la Estrategia multiple-destinatarios IPA 2014-2020, pp.5.

ministerios de BO de diferentes áreas para poder hacer el seguimiento de los proyectos regionales. IPA II fue el mayor financiador de la escuela y en general aportó un nuevo concepto de gestión pública en sincrono con la política de integración y la implementación del “*Acquis*”.

Otra iniciativa de la IPA II fue el programa sobre el “*Medio Ambiente y la Protección Civil*”, creando la “*Red de cooperación regional*” en medioambiente, que armonizaba las estrategias nacionales con el plan regional de esta iniciativa. Otra función de esta iniciativa fue en ayudar a los países de la región en implementar el “*Acquis*” comunitario en temas de medioambiente y protección civil con mayor rapidez. La “*Unión del Mecanismo de Protección Civil*” que es al cuadro de protección civil en la UE, asesoro los países de la región bajo la ayuda de IPA II en la cooperación y gestión de las emergencias civiles. En sector transporte fortaleció el papel del “*Observatorio de Transporte para el Sureste europeo*” que agrupa todos los países de la región y estrecho la colaboración para el desarrollo compresivo de la red de transporte. Mediante la ayuda de éstos fondos los países empezaron a implementar el “*Acquis*” europeo en temas de transporte. Uno de los desafíos más importante en cuando a las redes de trasporte regional fue la red ferrocarril que necesita un nuevo modelo de interconexión y una reforma profunda de infraestructura ferrocarril<sup>574</sup>.

En cuando a la competitividad e innovación los países bajo la política de ampliación deberían preparar anualmente programas de reformas en temas de competitividad *que tendría que ser aprobado por la CE* junto con su programa fiscal y macroeconómico. La CE una vez recibido éstos programas hacia las recomendaciones correspondientes. En sus recomendaciones la CE tenía en cuenta el impacto regional de estas reformas con lo cual uno de sus deberes era como convertir los impactos nacionales en regional. Desde la entrada en vigor de CEFTA en 2006 la CE habia desarrollo el mercado de éstos países hacia un marco regional común. Aun así el comercio entre estos países está por debajo de las capacidades. Solo 15 % del comercio se realiza entre los países de CEFTA y el mayor socio comercial sigue siendo la UE. Uno de los funciones de IPA II en éste aspecto era ayudar el secretariado de CEFTA en reducir la tarifas técnicas y no

---

<sup>574</sup> Éste transporte no es muy utilizado entre los países de la región donde el caso más típico es Albania, que no tiene infraestructura ferrocarril con ninguno de sus países vecinos.

aduaneras y sobrepasar los problemas que había en hacer más fluido el comercio dentro de la CEFTA.

Otro destinatario de los fondos IPA II con un impacto en la política comercial regional fue la ayuda prestada a los SME para facilitar el acceso en el comercio regional. En éste aspecto uno de los proyectos regionales que se financiaron fue la estrategia de los BO para la innovación. Junto con la IPA II otro mecanismo financiero en soporte de estas iniciativas de cooperación regional ha sido el WBIF<sup>575</sup> que fusionaba créditos y ayudas en proyectos con un impacto regional<sup>576</sup>. Uno de las aportaciones más importantes de la IPA II fue la inclusión de los BO en el plan comunitario TEN-T<sup>577</sup> sobre el futuro de las redes de transporte de la UE. De esta forma la región era parte de los proyectos comunitarios del transporte así como de las redes de transporte intracomunitario.

## 6.6 Conclusión

La eficacia de IPA II ha ido mejorando en comparación con CARDS. Esto refleja un cambio positivo de los países que aumentan la capacidad de poder recibir y gestionar los fondos de la UE. CARDS pusieron los primeros elementos de esta relación a nivel de proyectos entre la UE y BO y con la fase primera de IPA los BO tenían una experiencia más en cómo gestionar éstos fondos. Esta mejoría se correlaciona también con los criterios políticos y la calidad de estado de derecho en éstos países, sobre todo en Serbia y Montenegro dónde mayor eficacia ha tenido éstos proyectos. Con la terminación de IPA I podemos decir que cuando más se acerca en la adhesión en la UE mayor eficacia tienen los programas financieros de la UE.

Como en los programas CARDS, la AP siguen siendo el sector dónde *menos eficacia* tiene la ayuda de la UE. Como se dedujo en una primera conclusión sobre los programas CARDS, la eficacia de AP es un problema *cuasi generacional* que tiene que ver con la profesionalidad, despolitización, gobernabilidad, meritocracia, que influyen en la eficacia de éste sector muy importante del estado. Otro elemento que

<sup>575</sup> EL Marco de inversiones para los BO (siglas en inglés).

<sup>576</sup> WBIF hasta 2020 será el instrumento más impórtate de financiación de los proyectos de infraestructura en los BO.

<sup>577</sup> Éste plan fue aprobado en 2014 y será el marco más amplio de las inversiones en infraestructuras en la UE. [http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure\\_en](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en)

influye en la eficacia de éstos programas es la buena gobernanza incluyendo sus indicadores<sup>578</sup>.

Los BO aún tenían dificultades en utilizar todo los fondos destinados y la media de la región ha sido 90% de la suma que preveía IPA. En el caso de BiH la cancelación de algunos proyectos como causa de la falta de consenso político es un caso aislado y en general los países han sido dispuestos en seguir las pautas de la UE en poder recibir todos los fondos programados. Como se ha evidenciado anteriormente la ausencia del dialogo político sobre la funcionalidad de BiH, no solo sigue afectando la política de integración sino conlleva su efectos también en la panorama social con el desempleo más alto en Europa.

Según se ha observado también en la cantidad destinada en la IPA I, cuando más se acerca en el proceso de adhesión mayor es la cantidad de los fondos destinados en los países parte del proceso. A pesar que Kosovo aun no tenían un estatus técnico y político en la política de la ampliación, la inclusión dentro de éste marco financiero demuestra la buena voluntad de la UE en hacer más sostenible la perspectiva de la adhesión a largo plazo.

El efecto político de IPA es importante por diferentes motivos. Los gobiernos de los BO ven en éstos fondos un valor añadido en la eficacia de la buena gobernanza, desarrollo económico y la capacidad institucional con lo cual tienen interés en mantener el pulso de las reformas. Por otro lado la buena evaluación por parte de la CE de la eficacia de IPA tiene un efecto relativamente importante en el debate político en estos países.

IPA en las dos fases ha sido el instrumento más importante en función de la política de integración y el proceso de adhesión para los BO. La importancia de estos instrumentos no radica en la cantidad financiera sino en el efecto que da en los cinco componentes que preveía. La segunda fase creo una conexión directa con la perspectiva técnica en ser parte de la UE y cerrar los capítulos de adhesión como en el caso de Montenegro. Mediante los proyectos financiado por IPA los países han podido hacer cambios

---

<sup>578</sup> Véanse el capítulo 3

importantes en el performance de las políticas públicas y sobre todo en el primer componente en la calidad democrática y gobernanza.

Aunque el IPA en las dos fases prestó mucha atención a la reforma de las AP, aún no se puede decir que estas reformas han tenido el impacto que la CE esperaba debido a varios factores dónde los más importantes son la politización de la administración pública, el nepotismo, corrupción y como consecuencia la falta de profesionalidad. Hay que subrayar que la AP tiene una responsabilidad y conexión directa con la eficacia en el proceso de la integración europea y la implementación de “*Acquis*” comunitario como parte substancial de la negociación de los capítulos de adhesión así como en general con la ejecución y seguimiento de los proyectos financiados por el IPA en las dos fases.

Todavía la CE no ha encontrado un instrumento más eficaz para enfrentar éste problema. La escuela ReSPA en Montenegro ha sido un esfuerzo más en éste aspecto pero los países de la región han faltado interés en aprovechar de las capacidades académicas y profesionales que ofrece esta escuela. Se puede decir que los proyectos IPA en las administraciones públicas han tenido la peor valoración. A diferencia de éste sector IPA II ha sido más eficiente en reformar la gran mayoría de las políticas públicas implementando un modelo comunitario en la gestión pública.

Aunque hay una estrategia regional para el desarrollo de los niveles socio-económicos de la región y la renta per cápita en 45 % de la UE hasta 2020 y con gran impacto en el empleo, no es muy claro si los IPA tendrán un efecto sustancial en éste aspecto, porque los proyectos que se han financiado han sido a nivel de estrategias sin tener las garantías necesarias de que estas metas se puedan conseguir. Por otro lado el IPA ha sido la herramienta más importante en la implementación del “*Acquis*” europeo. A partir de 2017 cuando Albania entrara en proceso de negociación de los capítulos de adhesión junto con Serbia y Montenegro el efecto de la IPA se va notar considerablemente porque la relación entre IPA y “*Acquis*” es muy estrecha. Lo importante es tener presente que la IPA no tiene un efecto directo en el crecimiento económico pero si en la calidad del estado de derecho.

Hay que subrayar que la importancia de éste instrumento no es su aportación financiera sino el impacto “*spillover*” de toda la magnitud de los proyectos IPA. La finalización de estos proyectos no coincidirá con la adhesión de los países en cuestión en la UE, porque con la finalización de IPA en 2020. En el caso de Montenegro había grandes posibilidades que a partir de 2020 se fija una fecha de adhesión. La UE no ha dado indicios de la prórroga de éste instrumento o la creación de otro instrumento de preadhesión, aunque es más que probable que haya un nuevo mecanismo de preadhesión probablemente el IPA III, como un señal político para Serbia, Albania, Macedonia, Turquía, BiH, Kosovo.





## VII: Proceso de liberalización de visados

### 7. 1 Introducción

El proceso de liberalización de visados fue un paso importante para en acercar los ciudadanos de éstos países en la UE. Éste proceso fue la primera concesión de una política conservadora de la UE. La extinción de visados venía siendo una presión cada vez más creciente de los ciudadanos y de los gobiernos. Esta decisión fue resultado de un nuevo panorama económico y una nueva realidad dejando atrás las crisis de los refugiados y no representaba una amenaza directa emigratoria o humanitaria hacia los países comunitarios. El único problema que se evidencio en éste aspecto fue el aumento de las solicitudes de asilo principalmente por los ciudadanos de Serbia y Albania.

La política conservadora de los visados se ha basado principalmente en los niveles de seguridad y control de flujos emigratorios y ha sido una herramienta política de la PESC. La CE poseía la capacidad de lograr éstos acuerdos sin ofrecer los acuerdos de visados, pero había llegado el momento de conceder libertad de movimiento por razones obvias sociales, para que los ciudadanos de BO tuviesen la oportunidad de sentir el impacto de la UE y aprovechar parcialmente de unos de las libertades que tienen sus ciudadanos. Por otro lado éste pasó fue un reconocimiento e incentivo para los BO en seguir las pautas de la integración. En éste proceso como era obvio, no faltaron las condiciones técnicas o políticas. El proceso de liberalización de visados era la primera concesión a los ciudadanos de los países balcánicos en fortalecer la perspectiva europea. Viajar libremente era parte sustancial de la “pasión” para Europa y el “Iceberg” del interés ciudadano, que se basa principalmente en las cuatro libertades que se otorgan por ser ciudadano de la UE.

El proceso de liberación de visados cumple con una de estas libertades que es la libre circulación de personas que no es de las mismas características como de un ciudadano miembro. Éste proceso de liberalización de visados es la primera concesión que afecta a los ciudadanos balcánicos de forma directa y cuando no hay un interés material o directo de la UE en éste proceso se puede decir que es una decisión política como suele ser en general el proceso de adhesión en la UE para los países balcánicos. Todo es proceso no se puede entender sin el beneficio de los ciudadanos, quienes son los destinatarios principales, y a veces indirectos de la acción comunitaria. Los estados son facilitadores de este proceso. A pesar que la UE había estado presente con los cambios normativos y también con proyectos de infraestructura, hay que subrayar que la extinción de visados fue la primera concesión con un impacto ciudadano.

## 7.2 Flujos de la emigración ilegal desde BO

Desde 2003, cuando se anunció esta “promesa” la región estaba recién salida de un periodo complejo y dónde los flujos de emigración de toda la región era uno de los problemas principales post conflicto que enfrentaba la UE en relación con BO. Albania se había convertido en un puente de tráfico no solo de los ciudadanos albaneses sino también de los ciudadanos de Asia Central principalmente kurdos. Éste tráfico, principalmente se dirigía a Italia cruzando el mar Adriático. El otro país afectado por éste tráfico era Grecia, que había involucrado al ejército en combatir los flujos emigratorios desde Albania. En el caso de Grecia la emigración ilegal era menos organizada que con Italia, porque había una frontera física, con lo cual era más fácil cruzarla. Producto de éste flujo de ciudadanos albaneses hacia Grecia desde 1990, eran casi un millón de emigrantes que vivían en Grecia. Esta emigración era un elemento de tensión y “chantaje” entre los dos países. Debido a éste flujo emigratorio, Albania había perdido capacidad de negociar con Grecia los asuntos pendientes que había entre los países que eran; la ley de guerra con Albania, que Grecia mantenía en vigor desde la II Guerra Mundial; los derechos de la población albanesa “çams<sup>579</sup>” incluyendo sus propiedades secuestrados en Grecia después de su expulsión; la minoría griega que vivía

---

<sup>579</sup> Esta población eran autóctonos de la región del nombre “çameria” en el norte oeste de Grecia. Ellos eran musulmanes y fueron expulsados de su territorio después de haber sido acusados por el gobierno griego como colaboradores de los ocupadores italianos y alemanes durante la II Guerra Mundial.

en el sur de Albania, alrededor de 60 mil personas. A nivel técnico el control de los flujos emigratorios desde BO era una de las razones principales de las preocupaciones de la UE. A pesar de esto, eran los países miembros quienes afrontaban la situación con sus recursos, aunque era una frontera de la UE.

Los intentos para gestionar las crisis emigratorias después de la caída del muro de Berlín empiezan con el acuerdo de Dublín en 1990, y más adelante con el tratado de Schengen que incluía la seguridad de las fronteras sin tener una política común en tema de emigración<sup>580</sup>. Teniendo en cuenta los flujos hacia Europa la gestión de emigración debería haberse incluido en el Tratado de Maastricht, ya que desde la caída del muro de Berlín se produjo la primera ola de emigración. Desde 1989 hasta 1993 Europa recibió más de 500.000 solicitud de asilo. En el periodo entre 2000-2015 más de 30.000 personas habían perdido la vida en tentativo para entrar en la UE. Con el tratado de Lisboa se desarrolla más la gestión de la emigración que era compartida con los estados miembros, pero con el flujo masivo de emigrantes desde 2013, se evidenciaron los primeros fallos de gestión de éste problema que aún no tenía una vocación común entre los países miembros.

En algunas ocasiones este flujo revelo los problemas dentro y fuera de la UE. Grecia caracterizada por una percepción ciudadana y también del gobierno de Tsipras sobre “el castigo” debido a las medidas económicas implantadas de la Troika, no cumplió con las exigencias comunitarias en gestión de los flujos emigratorios, dejando el paso libre hacia el centro de Europa a decenas de miles de refugiados. En el caso de Turquía, un proceso largo y fatigoso primero de asociación y luego de adhesión con la UE, según el gobierno truco, reflejaron una actitud de “venganza” contra la volatilidad de la cohesión política que había en el caso de solicitud de Turquía para ser miembro de la UE. A pesar que Turquía estaba en un proceso de negociación de los capítulos de adhesión, la crisis emigratoria junto con los problemas que hubo desde 2013 en la calidad democrática llevó el proceso de la integración de Turquía a una dirección confusa.

En algunas ocasiones los países de BO sobre todo en Serbia y Albania se ha mencionado que si el proceso de integración europea se paraliza, o no se produce la

---

<sup>580</sup> Wenden. C. (2015) *Current patterns of Migration flows. The challenge of Migration and Asylum in Europe*. ISPI. Milano, pp. 15.20.

adhesión en la UE, los conflictos étnicos volverían a ser en el orden del día en sudeste de Europa. ¿Podrían los países de BO utilizar el mismo esquema de Grecia o Turquía, “amenazando” a la UE si no se cumple la adhesión dentro de 2025?<sup>581</sup> La hipótesis que se defiende a lo largo de este trabajo es que la adhesión en la UE es la única garantía sostenible en la paz y estabilidad de la región, con lo cual estos países tienen cierta capacidad de presión hacia la UE en el proceso de integración. Como consecuencia es probable que los países de BO pasan desde un *constructivismo forzado* implantado por la UE hacia una política liberal étnica. En este escenario Serbia y quizá Albania podrían ser protagonistas. Por esta razón se recogen como caso de estudio en la estabilidad y cooperación regional.

Volviendo a la política emigratoria en una de sus vertientes, en la política de asilo existía un cierto nivel de comunitarización, debido a que una vez entrado en un país miembro la solicitud de asilo debería hacerse allí, porque los países tenían criterios comunes en la expedición de asilo<sup>582</sup>. Durante los años 2000 aunque había un flujo ligero crónico de emigración hacia la UE, no hubo una crisis parecida al periodo 2013-2016. La presión demográfica de BO y como resultado los flujos emigratorios, eran mucho menos en comparación con la crisis de refugiados resultado de la primavera árabe. ¡La emigración era el problema pero podría ser parte de la solución en otros aspectos!

Uno de los elementos comunes de los desafíos que la UE enfrentara en el futuro que abarca diferentes sectores como, seguridad, sistema social, cultura, es la emigración. Desde 1980 el ratio de los nacimientos en Europa está en un declive crónico. Se calcula que en 2050 más de 55% de la población europea tendrá más 60 años, mientras en 2017 éste porcentaje era 28%. Con lo cual para la UE, las políticas emigratorias son un problema pero también una parte de la solución en el envejecimiento de la población y los efectos que trae este problema. En la UE alrededor de 10% de la población ha nacido fuera. Alemania es el país que más población extranjera tiene donde 10 millones han nacido fuera del país, Francia 6.4 millón, RU, 5.8 millones, España 4.8 millones e Italia 2.4 millones.

---

<sup>581</sup>Esta es una fecha parte de la hipótesis de este trabajo.

<sup>582</sup> En el 2015 hubo más de 1.2 millón de solicitudes de asilo en la UE.

El control de los flujos emigratorios no tenía como objetivo solo los que venían desde BO, sino el mayor problema eran los flujos provenientes desde Asia, teniendo en cuenta también la amenaza terrorista desde los años 2000. El estatus social de los que venían de BO y los lazos con la diáspora respectiva hacía posible una integración más fácil de los emigrantes en los países europeos. En muchos casos parte de esta emigración eran también tráfico de drogas, principalmente de Albania, como el productor más grande de *Cannabis Sativa* de Europa y parte del tránsito de heroína proveniente de Asia. El control débil de las agencias de seguridad así como la colaboración en muchos casos con los traficantes hacía poco eficaz el control de estos flujos hacia la UE.

Las capacidades muy reducidas de las guardias costeras en Albania y también en los puntos fronterizos en el sur con Grecia, hacían casi imposible controlar el tráfico de seres humanos. La *Guardia Di Finanza*, en Italia había lanzado una operación en 2001, con base en la ciudad de Vlora en Albania, para controlar los flujos de tráfico ilegal pero sin tener mucha eficacia. Paralelamente el gobierno socialista había aprobado un memorándum que prohibía cualquier equipo motorizado acuático circular en la costa albanesa, que incluía algún tipo de barcos turísticos o lanchas muy rápidas. Debido a que Albania era el punto más cercano para cruzar el mar Adriático en la distancia más corta entre la ciudad de Vlora y Brindisi en Italia, una parte de los emigrantes provenientes de Asia, entraban en la UE por Albania. Los guardias costeros albaneses eran los peores equipados en toda la línea marítima de Adriático. Las capacidades reducidas que había generado del sistema comunista fueron totalmente destruidas durante la crisis de 1997, con lo cual era muy difícil para las autoridades controlar el mar territorial, la vía fronteriza marítima así como el control de los puntos de acumulación de emigrantes en la tierra. Los años 2000 eran una “época” de oro para los grupos criminales aprovechándose del tráfico ilegal de emigrantes y tráfico de drogas.

A pesar de estos flujos, durante los años 90 y 2000, la situación se volvió muy preocupante solo después de la liberalización de los visados con BO. Las solicitudes de asilo provenientes principalmente de Serbia y Albania, junto con las solicitudes de emigrantes de Siria desbordaron la capacidad de Alemania de gestionar estas solicitudes. La pregunta es, porque durante los flujos de emigración ilegal, antes de la liberalización de visados, no se producían tantas solicitudes de asilo. Debido a que en 2014 y 2015 Alemania empezó conceder asilo a ciudadanos de Siria o Irak, la noticia

atravesó estos países debido a los lazos muy fuertes sociales y familiares que estos ciudadanos mantienen con su país de origen, con lo cual se expandió la información que Alemania concedía asilo. Esta información y la facilidad de viajar sin visado, provocó una fuga hacia UE en la búsqueda de asilo, que en 97% de los casos fue rechazado.

En éste entorno el fortalecimiento de la capacidad de gestión de emigrantes en BO, podría ser una “capa” protectora bastante eficaz para la UE. Los flujos provenientes de Asia Central, pasan por éstos países, con lo cual para la UE supone una gran importancia el BO. Cuando más integrados estén éstos países en la política de emigración e asilo y repatriación de la UE, más garantías podrán ofrecer en la gestión de éstos flujos de Asia Central y menos dependencia tendrá de una política contradictoria de Turquía en la gestión de los flujos emigratorios.

### 7.3 La “hoja de ruta” del proceso de liberalización

Desde 2003 en la cumbre de *Consejo Europeo en Salónica* la UE prometió comenzar primero un proceso de dialogo para facilitar y luego extinguir los visados para los países parte del proceso de integración en BO. A pesar de esta voluntad, solo 5 años después empezaron las discusiones para la extinción de visados. En la cumbre de Salónica se subrayaba la importancia que tenía el proceso de liberación de visados con éstos países y se le asignó al CE el trabajo de llevar a cabo éste proceso. En noviembre de 2004 los líderes europeos apoyaron el “*Programa de Haya*”<sup>583</sup> un nuevo proyecto de 5 años en justicia y asuntos internos y decidieron examinar la posibilidad de facilitar el proceso de solicitud y extinción de visados para terceros países en cambio de acuerdos de readmisión. Un año más tarde en diciembre de 2005 el Consejo decidió tomar en consideración las ambiciones de BO en fortalecer las relaciones, parte de la política de integración, mediante la facilitación de visados y acuerdos de readmisión. En los acuerdos de Estabilización y Asociación con los BO los capítulos 23 y 24 del acuerdo hacían referencia al proceso de extinción de visados dejando entender que los acuerdos de libre comercio entre las partes preveían también la liberalización de la política de visados.

---

<sup>583</sup> Decisión del Consejo Europeo sobre el plan de acción para implementar el Programa de Haya  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l16002&from=EN>

Un año más tarde la CE presento al Consejo los marcos de negociación para el proceso de liberación de visados, con Macedonia en mayo de 2006, y con el resto de países excepto Kosovo en julio de 2006. La respuesta de Consejo fue positiva y rápida así en noviembre del mismo año se lanzó el proceso de negociación de los acuerdos de readmisión y en septiembre de 2007 éstos acuerdos se firmaron. En 2008 la CE presento la hoja de ruta para los BO con reformas necesarias, para aprovechar de la extinción de visados.

Estas reformas estaban centradas en temas de asuntos internos, seguridad, así como lucha contra crimen organizado y fortalecimiento del estado de derecho. En julio de 2009 la CE solicito la propuesta para la extinción de visados para Serbia, Macedonia y Montenegro. Éste proceso fue aprobado por la resolución de PE que en todas las etapas de éste proceso se había expresado en favor de éstos países en la extinción de visados. En noviembre de 2009 el Consejo de la UE de *Justicia y Asuntos Internos* aprobó la propuesta de la CE en levantar el requisito de visados para los ciudadanos de Serbia, Montenegro y Macedonia, mientras en el caso de Albania y BiH aún quedaban varios criterios para cumplir. En el caso de Kosovo en noviembre del mismo año el Consejo de la UE de los asuntos generales subrayaba que Kosovo también debería aprovechar de éste proceso sin perjuicio de la postura de algunos países miembros que no reconocían la independencia de Kosovo, subrayando que serían los criterios técnicos y no los políticos que contaban a la hora de avanzar en el proceso de extinción de visados para los ciudadanos de Kosovo. Aun así la CE incluyo criterios políticos en el caso de Kosovo sobre todo en el marco de dialogo con Serbia y la disputa sobre la demarcación de frontera con Montenegro.

En diciembre de 2009, se quitaron los visados para los ciudadanos de Serbia, Montenegro y Macedonia. En cuando a Albania y BiH durante el año 2010 estos dos países cumplieron con los requisitos de la CE y en octubre del 2010 el PE voto en levantar los visados para los ciudadanos de éstos países. En noviembre de 2010 mediante la mayoría cualificada el *Consejo de la UE de Justicia y Asuntos Interiores* votó en favor de extinguir los visados para Albania y BiH así en diciembre del mismo año se le da vía libre a la circulación de estos ciudadanos sin visados. Aunque hubo propuestas por parte de Francia y Holanda en suspender los acuerdos de extinción de visados en ciertas circunstancias esta propuesta no se aprobó por el Consejo.

### 7.3.1 Los acuerdos de readmisión

Desde 1998 con la iniciativa del Consejo, la CE quería firmar acuerdos de readmisión con los países vecinos que originaban la emigración ilegal o que eran países tránsito hacia los países miembros de la UE. El tratado de Ámsterdam en 1997 delegó las competencias en temas de readmisión a la UE y esto era en síncrono con más competencias adquiridos en tema de justicia y asuntos internos que derivaban del tratado de Ámsterdam, antiguamente parte del primer pilar de la UE<sup>584</sup>.

A partir de 1998 los estados miembros adquieren una tercera opción común de readmisión para los ciudadanos extracomunitarios residentes en un país miembro que anteriormente tenían previsión de entrada de otro país miembro. Con lo cual el tema de readmisión y asilo se convertía parcialmente en una política comunitaria.<sup>585</sup> Estos acuerdos eran un claro ejemplo de la presión que ejercitaba la UE hacia los países con grandes flujos migratorios como BO y África Occidental, intentando reforzar la seguridad y hacer frente a la emigración ilegal. En el caso de los BO la readmisión era muy importante a la hora de negociar el levantamiento de los requisitos de visados para entrar en la zona comunitaria. La estrategia de la UE era controlar los flujos emigratorios y fortalecer la seguridad en Europa. En el caso de liberalización de visados éste proceso se diseñó para aumentar la seguridad en las fronteras, los puntos fronterizos y en los aeropuertos de origen en éste caso en BO, con lo cual el interés se fundaba principalmente en fortalecer las fronteras comunes y aumentar más la seguridad pública en los países miembros.

Los acuerdos de readmisión que entraron en vigor en enero de 2008<sup>586</sup> con todos los países de BO excepto Croacia<sup>587</sup>, después de dos años de negociaciones facilitaban la concesión de visados y aumentaban las cuotas para los trabajadores de éstos países en la zona comunitaria. Toda la región excepto Croacia era parte del régimen sincronizado de visados de la UE que armonizaba la solicitud y la concesión de un visado Schengen para todos los países terceros. Previamente junto con los acuerdos de readmisión, la UE

<sup>584</sup> La estrategia de readmisión de la UE, pp.10 <http://www.statewatch.org/news/2010/sep/ep-studi-eu-readmission.pdf>

<sup>585</sup> Dinamarca, no era parte de los acuerdos de readmisión y la política común de asilo.

<sup>586</sup> Albania fue el primer país que firmó los acuerdos de readmisión con la UE y que entraría en vigor en 2006.

<sup>587</sup> Los ciudadanos croatas viajan sin visado en la zona Schengen desde 2001.



lanzo en 2008 los acuerdos de facilitar el proceso de visados para entrar en la zona Schengen que era el paso previo a la liberación de visados.

Los acuerdos preveían la readmisión de los ciudadanos de las ambas partes que se encontraban en una situación ilegal en un país comunitario o en los países de BO en caso de ciudadanos comunitarios. Éstos acuerdos sustituían los acuerdos individuales que los países miembros tenían anteriormente con los países balcánicos<sup>588</sup>,<sup>589</sup>. Todos los acuerdos tenían la misma base jurídica y procedimientos, obligando a las partes firmantes, la readmisión dentro en los plazos previstos una vez confirmado la identidad y la ciudadanía de retornado. Los acuerdos se centraban en gran parte en la facilitación de los procedimientos de retorno que exigían solo la identificación de retronado sin más requerimientos y la parte receptora solo tendría que aceptar sus ciudadanos sin más procedimientos adicionales una vez comprobado la nacionalidad del deportado<sup>590</sup>. A nivel comunitario Grecia y España eran los países que más deportaciones habían realizado. Desde 2003 hasta 2006 España había retornado más de 110.000 emigrantes principalmente de norte de África, mientras Grecia en el mismo periodo más de 200.000, en gran mayoría ciudadanos albaneses. En total, en éste periodo en la UE había alrededor de 1 millón de deportados (CE 2008). El hecho que éstos dos países eran la porta de entrada para gran parte de la emigración ilegal, hacia más fácil su deportación.

A diferencia de otros países del mundo dónde la UE quería firmar acuerdos de readmisión, en los BO no hubo problemas en negociar y firmar éstos acuerdos<sup>591</sup>. En el caso de facilitación o extinción de visado hubo un impacto positivo en cuando a la seguridad en la zona comunitaria. A pesar que en muchas ocasiones no se han cumplido los plazos de estancia de 90 días en 6 meses, los órganos de la seguridad pública han tenido evidencia por los menos de la identidad de las personas, con lo cual ha sido más

---

<sup>588</sup> Acuerdo de readmisión entre Albania y la UE. [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:124:0022:0040:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:124:0022:0040:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:124:0022:0040:EN:PDF)

<sup>589</sup> A <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0066:0083:EN:PDF> cuerdos de readmisión con BiH.

<sup>590</sup> La parte más difícil de los acuerdos de readmisión fue en aquellos casos cuando era difícil comprobar la nacionalidad de la persona, que carecía de documento de identidad. Había una práctica conocida entre las personas que evitaban el retorno mediante la destrucción de sus documentos de identidad, con lo cual era difícil comprobar la identidad del retornado. En los acuerdos firmados con Bosnia, Macedonia, Moldavia, Montenegro y Serbia se recogía el derecho de aceptar los menores nacionales de sus países que se encontraban en situación ilegal. Estadísticamente Grecia fue el país que más casos de deportación tuvo hasta 2008 con más de 40 mil casos seguidos por Italia 31 mil, Alemania 30 mil y España 24 mil.

<sup>591</sup> En el caso de Marrueco la negociación de los acuerdos duro más de 8 años.

ventajoso liberar el proceso de visados y más tarde suprimirlas, que tener una política conservadora en la concesión de las mismas.

### 7.3.2 Los acuerdos de extinción de visados

La política común de visados de la UE, tiene su origen en el acuerdo Schengen en 1985. En junio de 1990, *La Convección de Implementación del acuerdo Schengen* (CISA) incluía un capítulo entero sobre los visados que empezaba por la armonización en su. En el tratado de Ámsterdam el “*Acquis*” Schengen fue introducido en el derecho comunitario y más allá éste tratado fortalecía el pilar de los asuntos internos y justicia que incluía, asilo, fronteras externas, emigración.<sup>592</sup>

A raíz de la regularización que el Consejo de UE hizo en 2001<sup>593</sup> sobre los países que necesitaban visado para en la zona Schengen después de haber consultado el Parlamento Europeo<sup>594</sup>, el PE expuso su deseo mediante varias enmiendas de incluir todos los países de los BO<sup>595</sup> en la nueva propuesta de extinguir los visados para la zona Schengen, sin perjuicio de cumplir los requisitos técnicos exigido por la CE. En esta enmienda se exigía también la abertura de una dialogo con Kosovo con la misma finalidad. La responsable del comité de Justicia Libertad y Seguridad en el PE, Tanja Fajon defendió la propuesta del PE proponiendo la inclusión de todos los países excepto Kosovo en el proceso de liberalización e visados, subrayando su impacto político en la

---

<sup>592</sup> La presión ciudadana que había en BO para viajar en la UE sin visado hizo que muchos nacionales de éstos países, empezasen procesos de nacionalización en los países vecinos. El caso llamativo fue del aumento de solicitudes de nacionalidad búlgara y Rumania desde 2007 siendo miembros de la UE. En el caso de Moldavia debido a los lazos con Rumania muchos ciudadanos empezaron a solicitar la nacionalidad rumana para poder viajar libremente, ya que debido al periodo transitorio estos ciudadanos no podrían trabajar en la UE. Más de 60 mil ciudadanos de origen búlgara residían en Moldavia, de los cuales más de 10 mil habían empezado a solicitar la nacionalidad búlgara desde 2007. En el caso de Macedonia, más 39 mil solicitudes para la nacionalidad búlgara se habían registrado desde 2007. Por razones políticas Bulgaria facilitaba la concesión de la nacionalidad búlgara ya que había pretensiones que gran parte de la población de macedonia tenia origen búlgaro. El mismo fenómeno existía también en Albania dónde residía un número muy reducido de ciudadanos de origen búlgaro, que desde 2007, había empezado solicitar la nacionalidad búlgara. Mientras en el sur de país, la minoría de origen griega había seguido éste proceso desde 1991

<sup>593</sup> Decisión de Consejo de la UE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R0539&from=EN>

<sup>594</sup> La consulta del PE no era obligatoria para el Consejo de la UE, con los cambios en el tratado de Lisboa la decisión de PE es obligatorio en la toma de decisión en la nueva estructura institucional de la UE.

<sup>595</sup> Excepto Kosovo.

región<sup>596</sup>. Con el Tratado de Lisboa el PE participaba en el proceso legislativo y técnico en la política de visados

A pesar de la recomendación del PE, el Consejo de la UE en su decisión 1244<sup>597</sup> no incluyó la enmienda que incluía a Albania y BiH, en la directiva, otorgando el derecho de viajar sin visado solo a Macedonia, Serbia y a Montenegro. En noviembre del mismo año la CE publicó una comunicación explicando porque no aceptó las enmiendas del PE y como consecuencia no recomendó al Consejo de la UE, el mismo derecho para Albania y BiH. La CE en una comunicación oficial en 30 de noviembre de 2009 no recogió la enmienda presentada por el PE para incluir también a Albania y BiH en la propuesta, con el argumento que tenían que hacer reformas adicionales.

Siete meses más tarde en mayo de 2010 la CE lanzó una propuesta como se había “prometido” en el reglamento 1244/2009 para incluir a Albania y BiH en el régimen sin visado<sup>598</sup>. El motivo de retraso para incluir éstos países en éste régimen consistía en el hecho que Albania no había cumplido con uno de los criterios técnicos que tenía que ver con el desarrollo de una estrategia para los retornados refiriéndose a los emigrantes. En el caso de BiH, la CE subrayaba los problemas que aun existían en el país en la lucha contra el crimen organizado, corrupción y la inclusión de un sistema electrónico de intercambios de datos entre la policía y la fiscalía. No obstante en su primera comunicación había subrayado las faltas técnicas en la preparación de Albania y BiH para ser parte del régimen sin visado. Es *interesante* el hecho que, como se podría implementar una estrategia de retornados en Albania en solo 6 meses y como en el caso de BiH se podría obtener más resultados en la lucha contra el crimen organizado en el mismo tiempo, con lo cual se puede decir que el retraso era por razones fuera del contexto técnico.

En su enmienda el PE ponía en evidencia la inclusión de todos los países excepto Kosovo en éste régimen subrayando el impacto social y político primero en los ciudadanos de estos países y también en los gobiernos respectivos. La segunda enmienda del PE en julio de 2010 era obligatoria para la decisión de Consejo de la UE

---

<sup>596</sup> La decisión del Consejo de la UE incluía solo a Serbia Macedonia y Montenegro y ponía más requisitos para Albania y BiH.

<sup>597</sup> Consejo de la UE reglamento 1244/2009, 30 noviembre 2009 enmienda del Reglamento 539/2001

<sup>598</sup> Enmienda de la CE para incluir a Albania y BiH en el régimen sin visado en la zona Schengen  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0256\\_/com\\_com\(2010\)0256\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0256_/com_com(2010)0256_en.pdf)

ya que se produjo después de la aprobación del Tratado de Lisboa que incluía a PE en el procedimiento legislativo de la UE. Recordamos que en todas las etapas de la integración europea el PE había sido un gran defensor de la ampliación de la UE en los BO.

En su juicio el proceso de liberación de visados para el Consejo, no era un regalo sino un trabajo para cumplir, con lo cual resistió a la petición de PE. Era evidente la presión que había por estados miembros en el proceso de liberación de visados. Los grandes escépticos en éste proceso eran Francia, Holanda, Bélgica, y curiosamente no Alemania que más tarde recibirían el mayor número de solicitudes de asilo por parte de ciudadanos de éstos países. Si el proceso de ampliación pasaría por CE y PE éste proceso hubiese sido más rápido. Aunque la CE habría sido técnicamente más exigente con éste proceso, se inclinaba hacia una integración más rápida con estos países, pero el Consejo con su veto se había opuesto en varias ocasiones a la integración como era en el caso de Macedonia debido al conflicto diplomático con Grecia sobre el nombre. En el caso de Kosovo, aunque el PE subrayó en todas las enmiendas presentadas al Consejo de la UE, mencionando que CE debería abrir un proceso de dialogo, no cedió, intentando sacar los beneficios necesarios en cambio de extinción de visados<sup>599</sup>.

### 7.3.3 Los motivos de extinción de visado

Había intereses por parte de la UE relacionado con la seguridad y la política emigratoria en los acuerdos de extinción de visados mientras políticamente las instituciones comunitarias querían dar signos de "vida" de los beneficios en participar y ser objeto de la política de ampliación. Como en todos los acuerdos con BO, esta práctica era

---

<sup>599</sup> En las correspondencias hechas públicas de la representante del PE Tanja Fajon con el Consejo de la UE, así como con la CE en éste proceso se ponía en evidencia que como era posible que 20 años después de la caída del muro de Berlín la UE aún mantenía las puertas cerradas para poder viajar libremente para sus vecinos. Según ella esta situación no era en favor de una nueva era de integración europea con estos países.

presente en las etapas de integración europea. Dentro de éste proceso había tres criterios; la emigración ilegal, seguridad y un interés político sobre el papel que ocupa cada vez más la UE en las relaciones internacionales.

Entre los tres elementos el más importante era la emigración ilegal que estaba relacionado con una de las políticas más importantes de la seguridad en la UE, la prevención de emigración ilegal. Dentro de éste problema los casos de asilo han influido en las instituciones comunitarias en calificar los países en cuestión como seguros y preparados para resolver las razones de las solicitudes de asilo y mediante el proceso de extinción de visado se ha hecho posible descalificar casi 95% de las solicitudes de asilos provenientes sobre todo de Serbia, Albania, Macedonia y BiH. En la práctica de la política común de asilo, los países que aprovechan de los acuerdos de libre circulación de visados, el porcentaje de desestimación de las solicitudes de asilo alcanza una media de 95%, con lo cual mediante éste proceso, jurídicamente una solicitud de asilo proveniente de BO, era automáticamente desestimada, debido a que la fase de asociación con la UE, suponía unos niveles de libertades fundamentales y civiles bastante amplió que no preveían el amparo de asilo en la UE.

Mediante la extinción de visados, se ha podido luchar efectivamente contra el crimen organizado que se dedicaba al tráfico de emigrantes ilegales. En los países dónde se originaba el mayor caso de emigración ilegal como Albania y Serbia se ha reducido substancialmente el número de casos de emigración ilegal poniendo fin a un desafío muy importante en la lucha contra el crimen organizado. Los flujos emigratorios provenientes desde BO eran de aquella magnitud como en los años 90 dónde en solo un año más de 500 mil personas habían emigrado desde Albania hacia Grecia o Italia. Este flujo no había sido una amenaza para la UE, con lo cual se podría decir que la decisión de levantar los visados era una decisión política, sin desprecio a los criterios técnicos como eran los pasaportes biométricos así como el cumplimiento de otros aspectos materiales como el seguro de viaje, billete de ida y vuelta o la capacidad financiera para poder soportar los gastos de estancia.

Detrás de todos estos elementos hubo un interés político de acercar los ciudadanos de estos países a una de las políticas comunitarias que tiene sus raíces en el primer tratado de las comunidades europeas en 1957. Para Guild (2003), la liberalización de visados no

ocurría principalmente por estas razones sino por un cambio socio-económico producido en éstos países a lo largo de los años 2000, con lo cual los países de BO eran en un estado muy avanzado de asociación con la UE. Aun así, no se puede negar el hecho que existía seguridad por parte de los países balcánicos y la certeza de las instituciones comunitarias que la liberalización de visados no se convertiría en una crisis emigratoria. El ejemplo más claro de esta política era el caso de Turquía. Aunque era país candidato y estaba en un proceso de negociación de los capítulos de adhesión no se beneficiaba de la liberalización de visados. El peso demográfico de Turquía, así como la existencia de una diáspora en Europa con más de 5 millones de turcos dificultaba un acuerdo de libre circulación de personas, aun así, la perspectiva era la liberalización total de visados para Turquía, Georgia, Armenia, Azerbaiyán y Ucrania. En el caso de Bielorrusia la postura de la UE en contra del régimen de Llukashenko ha mantenido éste debate fuera de las relaciones entre las dos partes. Ucrania, Georgia junto con Kosovo estaban en los últimos tramos técnicos para viajar sin visado en el espacio Schengen.

#### 7.3.4 Solicitudes de asilo

Desde 2009 cuando los ciudadanos de Montenegro Serbia, Macedonia y desde 2010 los de Albania y BiH, empezaron a viajar sin visado en la zona Schengen el mayor problema que se evidencio eran las solicitudes de asilo provenientes principalmente de Serbia que ocupaba casi 45% de los casos seguido por Albania y Macedonia. El flujo más grande de estas solicitudes ha sido gestionado por Alemania llegando hasta el punto de solicitar la suspensión provisionalmente la libre circulación de personas para éstos países. El punto más alto de solicitudes de asilo fue en 2013 y 2014 con casi 53 mil solicitudes, dónde Alemania había gestionado más de 75% de estas solicitudes<sup>600</sup>.

En general la tasa de aprobación de asilo fue muy baja concediendo solo 3.7% de los casos de los ciudadanos de Montenegro, 2.7 de los ciudadanos provenientes de Serbia, 1% de Macedonia, mientras 8.1% de las solicitudes de los ciudadanos provenientes de Albania tuvieron protección temporal y los mismo para 5.9% de los casos provenientes de BiH. El mayor problema desde la eliminación de visados había sido el aumento desproporcionado de la solicitud de asilo en países como Alemania, Bélgica, Suecia,

---

<sup>600</sup> Informe de la CE a PE y Consejo. (COM 2015) 58 final.

Luxemburgo y Holanda<sup>601</sup>. Según FRONTEX las razones eran económicas y sanitarias y siempre se dirigían hacia los mismos países debido a las informaciones que la concesión de asilo era más fácil, el caso más típico ha sido Alemania. En gran parte, las solicitudes de asilo venían de la comunidad *Roma* siendo la población más pobre y con menores tasas de escolarización. En 2011 en la primera ola de las solicitudes de asilo 59% eran de menores de edad y en total 71% eran menor de 25 años.

Para frenar éste fenómeno los 5 países de la región tomaron medidas legales como en el caso de Serbia que endureció el código penal en temas de fraude con el régimen de viajar sin visado. En casi todos los países los *Ministerios de Interior* organizaron campañas públicas para informar los ciudadanos sobre los abusos que había sobre las solicitudes de asilo, así como las consecuencias. En el caso de BiH y Macedonia las agencias de viajes tuvieron controles más rigurosos para frenar los viajes que se hacían en grupo o en familia y dónde había sospechas que la meta de viajar en la UE era solicitar asilo. En muchos casos los países afectados como Alemania y Suecia pidieron directamente a los países que originaban el mayor número de solicitudes de aumentar los controles en los puestos fronterizos y en muchos casos agentes de emigración se desplazaron en los países de la región como fue el caso de Reino Unido en Albania, debido a que muchos ciudadanos albaneses viajan a Francia y posteriormente cruzaban el *Canal de la Mancha* para entrar en RU.

Desde la liberalización de visados en 2009, excepto una crisis de solicitud de asilo que llegó su punto más alto en 2013-2014, los efectos han sido positivos creando la posibilidad de aumentar los lazos entre los ciudadanos de BO y la UE. En sus informes anuales de éste proceso la CE ha valorado positivamente la extinción de visado, recomendando mantener esta política, a pesar de la ola de solicitud de asilo durante 2013-2014. En éste aspecto la UE aumento los programas de apoyo en favor de los grupos *Roma* que ocupaba la gran parte de estas solicitudes de asilo. Según evidenciaba FRONTEX, había una tendencia de disminución de los casos que no respetaban la estancia en la zona Schengen que en 2013 llegó a su número más alto en 38 000 casos, gran parte de éstos casos eran solicitudes de asilo.

---

### 7.3.4 Los requisitos técnicos de la liberalización de visados

Después de que el acuerdo de la facilitación en la concesión de visados para los países de BO entrase en vigor en 2008, bajo la presidencia Eslovena de la UE se empezó el proceso de extinción de visados. En mayo de 2008 los países parte de este proceso recibieron la "hoja de ruta" con los requisitos técnicos que deberían cumplir para aprovechar del régimen sin visado. Estos requisitos incluían la entrega del pasaporte biométrico para poder viajar en el espacio Schengen y la implementación del *Sistema Integrado de Gestión de Fronteras*. Esta hoja de ruta consistía en: seguridad en la documentación; readmisión de los emigrantes ilegales; seguridad pública; relaciones externas y derechos fundamentales. En cuanto a los documentos de viajes, la UE exigió la incorporación de la base técnica<sup>602</sup> según los estándares de ICA<sup>603</sup> y CE que incluían datos biométricos y huellas digitales.<sup>604</sup>

Dentro de éste proceso los países deberían asegurar la total independencia de las medidas administrativas asegurando la integridad y seguridad conforme los datos personales y también de la distribución de los documentos, poniendo la importancia en la posibilidad de falsificación de los documentos. En éste proceso el personal de puestos fronterizos recibió formación en la gestión de datos, debido a los riesgos que había en caso de corrupción en la falsificación de los documentos de identidad. En éste proceso los países deberían ofrecer la máxima seguridad con el proceso de entrega de los documentos.

En cuanto a la gestión de fronteras se exigieron las mejores prácticas internacionales y principalmente de la FRONTEX en cuanto al flujo transfronterizo. A nivel técnico los países deberían cumplir con las normas más altas de *Información Tecnológica* en función de ofrecer la mayor calidad en la gestión integrada de fronteras y colaborar de forma estrecha con FRONTEX. Los países de BO, deberían implementar la legislación internacional en tema de asilo según la *Convención de Ginebra de 1951*, y *Protocolo de New York*, seguido por los estándares y el cuadro legal de la EU. En el tema de asilo los

<sup>602</sup> Guía de reconocimiento biométrico de los documentos de identidad utilizados en viajes transfronterizos [http://www.icao.int/publications/Documents/9303\\_p9\\_cons\\_en.pdf](http://www.icao.int/publications/Documents/9303_p9_cons_en.pdf)

<sup>603</sup> Agencia de la Naciones Unidas para la Aviación Civil.

<sup>604</sup> Criterios técnicos exigido a Serbia en el proceso de liberalización de visados <http://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>



países deberían ser preparados a gestionar los casos y recibir dentro de los plazos previstos los retornados, así como tener preparado las infraestructuras necesarias con los cambios legales en cuando el estado de derecho y garantías de los derechos humanos que podrían servir como razón para exigir asilo en los países miembros. Parte de éste marco legal existía anteriormente con el PEA. Los países deberían dar garantías de poder gestionar económicamente las solicitudes de los retornados en cuando a sus primeras necesidades o una nueva reintegración social. Los países deberían recibir también aquellos casos de emigrantes de terceros países que habían utilizado su territorio como país de tránsito.

En la lucha contra el crimen organizado y corrupción se deberían implementar varias estrategias internacionales contra el crimen organizado especialmente el crimen transfronterizo, estrategia de 2006 en lucha contra el tráfico de seres humanos, implementación de la convención de la NN.UU., y Consejo de Europa en la lucha contra terrorismo, así como una estrecha colaboración con el Eurojust. Parte de éste cambio, era también una mayor colaboración con los cuerpos estatales de seguridad y entre las redes policiales internacionales como Europol e Interpol. Hay que subrayar que todo ese cambio exigido quedaba a nivel de preparación de estrategias sin esperar a que los países cumpliesen estadísticamente, sino que deberían dar garantías que reactivarían eficazmente la lucha contra el crimen organizado.

Los únicos requisitos directos que influyeron en la liberalización de visados fueron los acuerdos de retornados y la distribución de documentos biométricos<sup>605</sup>, así como la preparación con la logística necesaria para poder armonizar los controles fronterizos con los mejores estándares del mundo. Dentro de las pautas para aprovecharse del régimen sin visado en la zona Schengen en el grupo primero de los requisitos eran los acuerdos de retorno, cumplimiento de las normas comunitarias en el control integrado de fronteras<sup>606</sup>, así como los documentos biométricos de viaje. Según evidenciaba la CE en 2011<sup>607</sup> en el informe de seguimiento del proceso de liberación de visados, todos los países habían cumplido dentro de los plazos establecidos, la concesión de los

---

<sup>605</sup> Criterios técnicos de los pasaportes biométricos exigidos por ICAO  
<http://www.icao.int/securiti/mrtd/Pages/default.aspx>

<sup>606</sup> Marco comunitario en el sistema integrado de fronteras <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33205>

<sup>607</sup> Segundo informe de seguimiento de la CE para el proceso de extinción de visados para los BO.  
[http://www.europarl.europa.eu/registre/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/sec/2011/1570/COM\\_SEC\(2011\)1570\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1570/COM_SEC(2011)1570_EN.pdf)

documentos biométricos de identidad, así como los controles fronterizos. En el grupo segundo que estaban en un proceso transitorio, eran las estrategias nacionales de lucha contra el crimen organizado, lucha contra corrupción los derechos humanos y gestión de asilo.

### 7.3.5 Liberalización de visados con Kosovo

Con la decisión de permitir 5 países de BO para poder viajar sin visado en el Espacio Schengen, la CE lanzo el dialogo de facilitación y liberalización de visados con Kosovo. El Consejo de Diciembre en 2009<sup>608</sup> subrayo que Kosovo debería beneficiarse de éste proceso. Esta opinión fue reiterada en los Consejos de diciembre en 2010 y 2011 pero sin perjuicio a la postura de los 5 estados miembros de la UE que no habían reconocido la declaración unilateral de la independencia de Kosovo. El dialogo técnico de la liberalización de visados empezó en enero de 2012.

Como en las otras experiencias de liberalización de visados con los países de la región, éste proceso consistiría en 4 grupos de requisitos. Marco legal y estrategia para asegurar una integración de los retornados en Kosovo<sup>609</sup>; acuerdos de readmisión que como en los otros acuerdos de la UE se centraban en facilitar el proceso y los tiempos de readmisión de los emigrantes ilegales en los países comunitarios; la preparación y la redistribución de los documentos biométricos de identidad. En cooperación con EULEX y KFOR los órganos de gestiones de fronteras deberían alinearse con el "*Acquis*" de la UE en la gestión integrada de fronteras acompañado con los acuerdos necesarios para hacer posible la implementación rápida de esta gestión.

En el segundo grupo de requisitos, que tenían un plazo de implementación más largo era la política de asilo y la lucha contra el crimen organizado, tráfico de seres humanos, así como lavado de dinero. Para reforzar los esfuerzos del país en la consolidación del estado de derecho, como era en la práctica de todos los acuerdos de la UE en la región, se exigía la creación y la implementación de un abanico muy amplio en la protección de los derechos humanos de las minorías, así como garantías de protección para los grupos étnicos. En éste proceso las garantías socio-económicas para los grupos marginados como eran los *Roma*, era un requisito importante teniendo en cuenta que durante la ola

<sup>608</sup> Conclusiones del Consejo Europeo 12/2009, pp. 7-8.

<sup>609</sup> En éste punto Kosovo tenía implementado parte de la estrategia de la NN. UU en temas de refugiados.

de solicitud de asilo en Alemania en los años 2013-2015, la mayor parte de las solicitudes venían de esta comunidad. A raíz de éste problema el proceso de liberalización de visados con Kosovo era más complicado justamente por el alto riesgo que existía de posibles solicitudes de asilo utilizando el pasado de los conflictos étnicos. En éste aspecto el gobierno de Kosovo debería dar todas las garantías legales que impedía a las solicitudes provenientes de Kosovo de poder acceder al asilo en los países miembros<sup>610</sup>.

Después de tres años de negociaciones en diciembre de 2015<sup>611</sup> la CE publicó el informe de seguimiento del dialogo entre las dos partes para la liberalización de visados subrayando los resultados positivos en el proceso de dialogo, dejando la vía abierta a la propuesta de la CE en éste proceso. En la última parte de dialogo la atención se puso en la creación de los órganos adecuados y fortalecimiento institucional en la lucha contra el crimen organizado. En mayo de 2016, la CE<sup>612</sup> mediante su comisario para los asuntos internos e emigración Dimitris Avramopulos, hizo su recomendación oficial para la liberalización de visados con Kosovo.

A pesar de esta recomendación según informaba el PE, mediante su representante en los temas de justicia y asuntos internos Tanja Fajon, para poder votar la extinción de visados con Kosovo quedaba un último requisito y el más importante que era la demarcación de frontera con Montenegro<sup>613</sup>. Aunque hubo un acuerdo *a priori* de los gobiernos respectivos, la oposición en el Parlamento de Kosovo, así como de los grupos de interés, rechazaban el acuerdo alegando que después de la II Guerra Mundial, Montenegro había empujado la frontera en algunos casos hasta 8 km dentro del territorio de Kosovo. A diferencia del primer proceso de liberalización de visados con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la votación en el PE era necesario para poder seguir adelante con la decisión de Consejo de la UE. Mediante solo un voto de diferencia 25 por 24, el Comité de PE para los asuntos internos, justicia y libertades civiles aprobó la recomendación de la CE para la extinción de visados con Kosovo. La

---

<sup>610</sup> Durante los años 2014-2015 miles de kosovares cruzaban la frontera en Serbia y Hungría para poder alcanzar Europa central. Durante éste trayecto curiosamente Serbia permitía el paso libre por su territorio para alcanzar Hungría donde se producían escenas de “posguerra” donde miles de familias pasaban las noches en la frontera entre Serbia y Hungría para poder cruzar el país. Serbia defendía su neutralidad en el paso por su territorio argumentando que se trataba de los ciudadanos de su provincia Kosovo, pero la razón de esta política era dejar la puerta abierta de un éxodo masivo de Kosovo.

<sup>611</sup> Informe de la CE, diciembre 2015 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6369\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6369_en.htm)

<sup>612</sup> Recomendación de la CE 2016/0139

<sup>613</sup> Septiembre 2016 <http://prishtinainsight.com/no-visa-liberalization-kosovo-without-demarcation/>

propuesta de la CE se aprobó por la mayoría cualificada en el Consejo de la UE que estaba pendiente para su entrada en vigor una vez resuelto la demarcación de la frontera. Esta decisión no tuvo el perjuicio a que varios países de la UE no reconocían Kosovo como país independiente permitiendo los ciudadanos de Kosovo a entrar en la zona Schengen sin visado, haciendo un reconocimiento indirecto de Kosovo como país independiente. Antes de Kosovo la CE había recomendado el régimen sin visado también para Moldavia, Georgia y Ucrania<sup>614</sup>.

Como había ocurrido en todos los acuerdos de integración en la región, mediante su política de condicionalidad la UE había podido imponer sus reglas en la transformación de la región y su estabilidad según los criterios y los intereses de la UE. La obligación de Kosovo de aprobar en el parlamento la demarcación de la frontera con Montenegro fue un signo claro de esta política. En la hoja de ruta lanzado por la UE en 2011 y también en el dialogo de liberalización de visados, se ponía el énfasis en la política regional dejando entender que las relaciones de Kosovo con sus vecinos especialmente con Serbia serian el marcador de la velocidad de integración.

## 7.4 El espacio Schengen

El espacio Schengen es el acuerdo que elimina los controles fronterizos entre los países miembros. Al principio, en 1985 fue un acuerdo entre Luxemburgo, Países Bajos, Alemania, Francia y Bélgica pero que más tarde fueron incorporados más países comunitarios. En 1995 se convirtió en una convención para más países de la UE excepto Reino Unido e Irlanda, hasta que en 1999 es parte del "*Acquis*". Más tarde ha ido agrupando los países que serían parte de la UE en sus sucesivas ampliaciones una vez cumplidos los criterios<sup>615</sup>. El acuerdo Schengen elimino los controles fronterizos internos de la UE y fortaleció mediante el SIS (Sistema de Información de Schengen) los controles en los puntos fronterizos de entrada en la UE y armonización legislativa en temas de la lucha contra los tráfico, crimen organizado y unificación en la política de visados.

<sup>614</sup> Georgia tuvo el extincion de visados el 28 de marzo de 2017.

<sup>615</sup> El acuerdo de Schengen fue incorporado al Tratado de Ámsterdam en 1999.  
[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH."ACQUIS"-EN.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.)

Este fortalecimiento consistió en la creación de las normas comunes para las personas que aplican entrar en las fronteras comunes de la UE, incluyendo los visados solicitados; cooperación policial; cooperación judicial; armonización de los requisitos para viajar en la zona Schengen. Parte de este acuerdo eran no solo países de la UE sino también Noruega, Islandia y Suiza. Una de las razones de las incorporaciones de Noruega e Islandia es porque anteriormente éstos países junto con Suecia, Finlandia y Dinamarca tenían un acuerdo de libre circulación de personas, con lo cual después de que los países nórdicos parte de la UE se adhirieron al espacio Schengen, la CE considero, después de recibir el interés por parte de las autoridades de Islandia y Noruega, de extender el espacio Schengen también a éstos países.

Según este acuerdo los países parte del acuerdo pueden reestablecer controles en las fronteras en casos excepcionales de forma temporaria y también pueden desplazar los controles en el interior de su territorio. Los controles en los puntos de entrada de países miembros en muchas ocasiones se han restablecido en las ocasiones de cumbres internacionales como es por ejemplo el G7 o G20. También en los casos de emergencia nacional se han activado en relación a los ataques terroristas en Francia en 2015 y Bélgica en 2016. Los países pueden reestablecer controles en las fronteras internas por un periodo de 10 días, 20 días, 2 meses hasta 2 años en casos excepcionales según el artículo 26 del acuerdo.

En muchas ocasiones debido a la crisis emigratoria en Europa en 2015 y 2016, la CE y Consejo han recibido mucha presión por países como Francia, Austria y Alemania para suspender de forma temporal el acuerdo, restableciendo controles fronterizos dentro de los países de la UE. En los años 2015-2016 estas propuestas se discutieron en el Consejo de la UE, pero sin llegar a un acuerdo de suspensión.<sup>616</sup> Varios países afectados por los actos terroristas y también flujos emigratorios han presionado en varias ocasiones en suspender en hasta 2 años el acuerdo de Schengen, pero sin seguir adelante con la propuesta.<sup>617</sup>

En 2013, la CE recomendó la iniciativa "*Fronteras Inteligentes*", para mejorar la gestión de las fronteras externas, luchar contra la emigración ilegal e incorporar información añadido sobre las estancias en los países Schengen. Durante los primeros meses de su

<sup>616</sup> <http://www.bbc.com/news/world-europe-13194723>

<sup>617</sup> <https://www.ft.com/content/137322ca-999d-11e5-9228-87e603d47bdc>

utilización siguiendo un programa “*piloto*” la CE recibió críticas en cuanto a su funcionamiento y sobre todos de los costes que alcanzaban más de mil millones de euros y que en la segunda propuesta de 2016 bajo en 480 millones de euros. En 2015 la CE lanzó un periodo de consultas con agentes públicos europeos y no europeos revisando la propuesta inicial. Según los datos recogidos en su propuesta final en 6 de abril de 2016 se incluyó una recomendación legislativa final que regularizaba el establecimiento del sistema de la entrada y salida en la zona Schengen.

En las mejoras incluidas en éste aspecto, fue la eliminación de los sellos en los puntos fronterizos en las fronteras de Schengen.<sup>618</sup>, la recopilación de datos de viajeros con las garantías legales en cuanto a la privacidad, así como mejoras en el sistema de datos que hace posible la evidencia en menor tiempo de los casos dónde hay sospechas en el tiempo establecido de estancia en la zona Schengen que es de 90 días. Éste sistema hace un seguimiento antes y después de los plazos establecidos de estancia de los pasajeros y hace más flexible el intercambio de información entre las agencias de seguridad europea. Una de las novedades para viajar en la zona Schengen fue el pago de una tasa de 5 euros durante la solicitud de viaje que se rellenaba online y que tenía una validación para 3 años<sup>619</sup>.

## 7.5 El desafío de la emigración ilegal en la UE

La posición geográfica de Europa es un gran hándicap en la gestión de los flujos emigratorios. Excepto el Oeste, la UE enfrenta problemas en todas sus fronteras y se sitúa en medio de un entorno geográfico frágil en cuanto a la seguridad, situación económica, democrática, social, política. La frontera sur de la UE en el mar mediterráneo, es la primera fuente de éste desafío. La caída de los sistemas autocráticos en Libia, Túnez, Egipto y una política dualista de Marrueco, han animado los flujos de emigración ilegal en la orilla sur de mediterráneo y en el Magreb. Siria e Irak son otras fuentes de esa emigración. Mientras el sudeste de Europa se está convirtiendo solo en una zona de paso más que de origen.

---

<sup>618</sup> Reglamento 2016/0106 (COD)

<sup>619</sup> Más de 30 millones de pasajeros viajan cada año sin visado en la UE de los 60 países que la UE tienen acuerdos de viajar sin visado. <http://www.schengenvisainfo.com/non-eu-travelers-now-will-face-e5-fee-enter-passport-free-schengen-zone/>

Comparando con los ejes más importantes de emigración, que son Norte América y Australia, Europa se encuentra en un entorno mucho más precario. La única fuente de emigración en EE.UU., es América Central, que pasa por México, mientras Europa, tiene que hacer frente a los flujos directos provenientes de más de 7 países que comparten frontera y una decena más de forma indirecta. En el caso de Australia y Nueva Zelanda la posición geográfica favorece en el control de los flujos emigratorios. Estos peligros se presentan en la frontera marítima y terrestre de Europa, y han sido escenario de decenas de imágenes terribles sobre todo cerca de la isla de Lampedusa en Italia. La opinión pública internacional debido a estas imágenes ha creado una percepción de debilidad de Europa, sobre todo en EE.UU.

La segunda faceta de éste desafío consiste en las características de los emigrantes que tienen como destinación Europa. En casi 90% son de religión musulmana y una de las preocupaciones para la gestión de éstos flujos desde la ola de los años 2013-2014-2015, ha sido el peligro del fundamentalismo que puede representar una parte pequeña de éste flujo. Esto ha sido uno de los elementos usados en contra de aceptar éstos flujos emigratorios y de menor medida su impacto cultural en la UE. Los atentados de Francia, Bélgica, Alemania han influido en una percepción negativa en contra de esta emigración. En el caso de Norte América éste problema no existe, y principalmente excepto tráfico de drogas, éste flujo migratorio no representa algún desafío más allá de la emigración ilegal, y lo mismo se puede decir para Australia. En EE.UU., en muchos estados los emigrantes a pesar de estar de forma ilegal, no corren un peligro inminente de deportación, con lo cual una gran mayoría de emigrantes ilegales viven en el país en una media de 10 años.

La tercera faceta de esta ola de emigración es su complicación política. En una Europa escéptica sobre la convivencia religiosa, según los partidos extremistas y populistas en muchos países de UE, los flujos emigratorios, chocan no solo con el rechazo social sino también político. En gran mayoría los partidos de derecha no están receptivos con la emigración y en algunos países como Hungría se propuso referéndums en contra de aceptar las cuotas establecidas por la UE. En general esta gestión ha sido muy contradictoria, y los países no han tenido la voluntad política y tampoco social en recibir más refugiados. En el caso de Norte América, más que un rechazo hacia los emigrantes,

hay un populismo político en contra de la emigración ilegal. La tasa de desempleo entre los emigrantes ilegales en EE.UU. y UE es muy desproporcionada. En EE.UU., alrededor de 10% mientras en UE puede alcanzar hasta 40%.

El control legal a veces escaso y una cierta “libertad” en el mercado laboral de EE.UU., hace más fácil el empleo de los emigrante ilegales, esto también se favorece por la tasa de desempleo que es 4.7%. Mientras en Europa, un marco legal más restringido, un control más riguroso contra el empleo informal, y una tasa de desempleo alrededor de 9% hace mucho más difícil la integración de los emigrantes ilegales en UE. Esto puede influir en la percepción ciudadana de seguridad y en la posibilidad que éstos emigrantes puedan encontrar espacios para una integración rápida. Los problemas sociales que atraviesan los emigrantes ilegales en UE puede ser un elemento que influye en su radicalización.

El panorama de éste problema es pesimista, debido a que en gran mayoría el origen de esta emigración, está en los estados que enfrentan diferentes tipos de desafíos, como seguridad, pobreza, democracia, calentamiento global. En comparación con los EE.UU., los estados de América Central a pesar de que enfrentan los mismos desafíos, están centrados dentro del ámbito nacional. Por ejemplo, uno de los motivos de la emigración ilegal en EE.UU., de los salvadoreños consiste en la criminalidad y la inseguridad, pero a nivel regional no se prevé algún conflicto entre los mismos países o conflictos armados dentro de los mismos. El marco regional está mucho más desarrollado en América Central que en comparación con norte de África u Oriente Medio de dónde provienen gran mayoría de los refugiados. La otra característica en los EE.UU., es que la población no enfrente el mismo problema de envejecerse como en la UE. Todos éstos elementos hacen a la UE, una continente frágil y la crisis migratoria abarca no solo el tema de seguridad, sino también, social, económico y cultural.

Teniendo en cuenta que la emigración va ser un problema a largo plazo en la UE, los acuerdos de admisión como una de las medidas principales para afrontar la emigración ilegal no han sido muy eficaces. Estos acuerdos funcionan en aquellos casos cuando hay estados funcionales con una estabilidad institucional, marco legal adecuado, y voluntad política para colaborar en la emigración ilegal. Éste ha sido el caso de los BO. La



experiencia de Magreb ha demostrado que los acuerdos de retornados no han sido eficaces en gestionar la emigración ilegal.

Por otro lado con la caída del muro de Berlín, junto con la creación de PESC, otro paso racional y necesario hubiese sido una política de emigración común y la gestión de la frontera común. Los BO han sido desde los años 90 “destinatarios” de seguridad de los esfuerzo de la comunidad internacional sobre todo de la UE, pero si el proceso de adhesión consigue su finalidad, los BO podrían convertirse en una zona que proporciona seguridad para la UE. Uno de los motivos de la ampliación, es convertir los BO en una zona capaz de proporcionar seguridad, porque el hecho que está área esta fuera de la UE, representa una laguna de seguridad para la misma. Geográficamente los BO están rodeadas de las fronteras de la UE. Controlar éste “tramo” de los flujos emigratorios es una aportación considerable en la seguridad, concentrando los esfuerzos en controlar los otros dos “tramos” de éste flujo, que son en la frontera de la UE en Norte Oeste de África y la frontera marítima en el mar Mediterráneo de Italia.

## 7.6 La aportación de los BO en la política de emigración de la UE

En los años 90, los BO fueron parte del origen de los flujos emigratorios hacia la UE. Albania fue el país con el número más grande de refugiados, donde en 6 años casi un tercio de la población emigro principalmente hacia Italia y Grecia. Durante este flujo la se utilizó casi todo la flota comercial que había en el país para emigrar hacia Italia. Las escenas de éste flujo han dado vuelta al mundo como uno de las imágenes que reflejaba la pobreza y la esperanza de una vida mejor para decenas de miles de personas. El caso más ilustrativo era el barco comercial llamado “Vlora” dónde viajaron en una sola vez más de 21.000 emigrantes, cuando el barco tenía capacidad solo para mercancía.<sup>620</sup> Las otras olas eran de la guerra en BiH y otra ola de refugiados y emigrantes de Albania en 1997, debido a la crisis interna. La guerra de Kosovo causo otra de ola, esta vez mas organizada<sup>621</sup>. Casi 100.000 emigrantes albanokosovares fueron repartidos entre la UE, EE.UU. y Canadá. Después de la guerra gran parte de éstos emigrantes volvería

<sup>620</sup> Las imágenes de esta nave son impactantes. La película “America” del cineasta italiano de Gianni Amelio se inspiró en estos hechos. En éste link se ofrecen algunas de las imágenes del barco Vlora. <https://www.youtube.com/watch?v=hO4eGiLmnh4>

<sup>621</sup> Refugiados se consideran aquellos que dejan su país por razones de seguridad, mientras emigrantes se consideran aquellos que dejan su hogar por razones económicas.

voluntariamente en Kosovo. Por primera vez los mismos países que eran fuente de emigración se convirtieron en gestores de esta crisis. Albania atendió a más de un millón de albanokosovares, un caso sin precedente, que correspondía a más de un tercio de la población del país. Más de 100.000 refugiados de Kosovo se dirigieron hacia Macedonia.

A partir de los años 2000, no habría una ola de emigración masiva, sino un fenómeno crónico de cruzar la frontera, que existía también en otros países como Serbia, que tenía frontera directa con la UE desde 2004, con Hungría y Eslovenia. Para la UE, éstos países aunque eran el origen y parte del tránsito de emigración, no representaban un desafío enorme, sino más bien el principal problema era el tráfico de drogas provenientes de éstos países y en alguna ocasión de armas. El lanzamiento del proceso de liberalización y más tarde extinción de visados, más que un tentativo para controlar los flujos de emigración ilegal era una concesión política y social para éstos países, y venía en un momento oportuno, ya que los BO habían llegado a un momento de “madurez” para controlar los puntos fronterizos, y tener los primeros resultados en la lucha contra el crimen organizado. A pesar de esto, la extinción de visados se había vuelto parte del debate político en éstos países y había una presión social cada vez más creciente. En Albania éste proceso había sido parte de las promesas electorales en 2009 y se había utilizado en la campaña electoral de 2013, como parte de la eficacia de la gobernanza del Partido Demócrata.

El problema principal que se evidencio con la extinción de visados fueron las solicitudes de asilo. Debido a una falsa “publicidad” sobre la concesión de asilo en Alemania, hubo una ola de solicitud de asilo, que en 95% de los casos fueron rechazados por las autoridades alemanas, y también de Bélgica, Holanda, Suecia, Francia. Esta ola de solicitud de asilo coincidió con la ola de migración proveniente de Siria. La ruta que seguían los emigrantes sirios hacia el centro de Europa, con el permiso de las autoridades griegas, llamaron la atención de la CE, que vio que en algunos casos como Serbia, se había demostrado cierta capacidad de gestión de éste flujo. En el mismo momento la CE aumento los contactos con los países de la región y los gobiernos respectivos, prometiendo ofrecer todas las capacidades que tenían para gestión la ola de emigración de refugiados. Los países que más se afectaron por éste

flujo eran, Macedonia y Serbia, debido a que estaban en una línea recta de posición geográfica con Grecia hasta el centro de Europa.

El mensaje que se transmitió durante éste periodo era muy llamativo para la UE y los países afectados. ¿Podrían los BO ofrecer más garantías en defender a la UE de esta ola de emigración y en el mismo tiempo gestionar éste flujo? Éste territorio era una de las tres rutas principales de entrada de refugiados durante 2013-2016. El aumento de las capacidades técnicas de estos países, inclusión en la política emigratoria así como un acercamiento mayor mediante la política de ampliación, proporcionarían más garantías para “tapar” una de las rutas de entrada de refugiados o emigrantes desde los BO. La experiencia desde 2013 hasta 2016, demostró que los BO eran parte integral de una posible solución de uno de los problemas principales de la UE durante la comisión Juncker. Esta experiencia demostraba que un cambio importante se estaba produciendo en los BO, que desde origen de flujos emigratorios podrían ser parte de la solución del problema. En las cumbres de la Iniciativa de Berlín<sup>622</sup> éste elemento era parte de las discusiones. Las capacidades de los BO en la gestión de éste problema, fueron técnicamente y políticamente valorados, y en una cierta manera animaba a la CE y los países miembros de acelerar en la política de ampliación. En los esfuerzos de gestionar mejor éstos flujos el Presidente de la CE Jean Claude Juncker organizo un encuentro de alto nivel en octubre de 2015 con los países más involucrados en esta ruta, Grecia, Bulgaria, Austria, Hungría, Alemania, Rumania, Eslovenia y los países de BO. La inclusión de BO en éste encuentro fortalecía el papel de esta región en la gestión de peor crisis emigratoria en la historia de la UE.

Esto podría ser un elemento interviniente en las razones de ampliar la UE y hacer de los BO parte de la política común de emigración. Por otro lado los BO, tenían una razón más para presionar a la UE, en un momento cuando Turquía y Grecia estaban utilizando la crisis de los refugiados como “venganza” contra la UE. En el caso de Turquía razones de éste “chantaje” se podrían encontrar en un proceso muy lento y falta de voluntad política de acelerar el proceso de adhesión en la UE, mientras en el caso de Grecia los refugiados se habían utilizado como una respuesta a la condiciones severas que se les pusieron a Grecia por la UE, en resolver los problemas económicos del país. La CE

---

<sup>622</sup> Veanse el capítulo 10.

llego a declarar que si Grecia no cumplía con sus obligaciones, se podría expulsar del acuerdo Schengen. Hasta 26 de abril de 2017 el país debería cumplir con 50 puntos de las recomendaciones de la CE en la gestión de la crisis emigratoria<sup>623</sup>. En medio de este debate la CE, declaro que podría introducir los controles de fronteras con Grecia en un periodo de hasta 2 años, según preveía el artículo 26 del *Código de Fronteras de Schengen*.

En enero de 2016, el PE publicó un estudio sobre los flujos de emigración llamando a los BO “*como línea de defensa*” contra la emigración ilegal. En éste estudio se ponía en evidencia el cambio que se había producido desde los años 90, pasando desde una región de origen en una región que podría ser una *capa protectora* contra éstos flujos<sup>624</sup>. La posición geográfica de los BO podría ser un obstáculo enorme para el acceso de los flujos emigratorios desde Turquía. Éste estudio reflejaba las nuevas realidades que se habían producido en los BO, que a pesar que fue el origen de miles de solicitudes de asilo, al ojo de la UE se estaba convirtiendo en un elemento importante en la gestión de los flujos emigratorios.

La colocación de los BO, en la agenda y las estrategias de afrontar los flujos de refugiados de Asia central y servir como un “filtro” de seguridad para la UE, sería una decisión racional para la UE. Mientras para los países de BO, esto podría ser un motivo más para argumentar la entrada en la UE. Con la adhesión de éstos países se cierra una laguna en la estrategia de seguridad de la UE, debido a que los flujos de emigración seguirán siendo parte importante de éste desafío.

## 7.7 Conclusión

Sin lugar a dudas la extinción de visados ha sido un elemento muy importante en la política de integración europea. La libre circulación de personas en la zona Schengen ha ayuda sobre todo a los ciudadanos de estos países a sentirse más cerca a los valores europeos y también sentir los beneficios de ser parte de los mismo e identificarse con la UE. Esta *identidad* es parte integral de una construcción cultural y social que ya existía

<sup>623</sup> Comunicación del Consejo en febrero de 2016. <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/02/12-schengen-evaluation-of-greece/>

<sup>624</sup> EPRS. PE. (2016). The WB, frontline of the migrant crisis.

anteriormente pero que con el proceso de liberalización se ha materializado el primer elemento de poder ser parte de la ciudadanía comunitaria, viajar libremente. A nivel socio-económico esta política ha sido un elemento clave en acercar más a los BO con los ciudadanos comunitarios para poder experimentar un nuevo tipo de cercanía con los valores europeos.

Desde 2010 hay un impacto positivo de los flujos de pasajeros. A nivel de negocios es más fácil crear contactos y poder intercambiar experiencias y a nivel cultural miles de jóvenes balcánicos han tenido oportunidad de poder realizar viajes y sentir de cerca los beneficios culturales, sociales y en algunos casos académicos de la UE. Muchas familias han podido reunirse con sus familiares, recordando que el número de diásporas de estos países que viven en los países comunitarios alcanzan en una media de 25% de la población total en los países de los BO y pueden alcanzar en 35% o 40% en el caso de Albania y Kosovo<sup>625</sup>.

A nivel económico ha habido un impacto positivo sobre todo en el transporte de viajeros. Desde 2010 gran mayoría de las compañías de transporte aéreo "*low-cost*" han establecido vuelos directos desde los BO con casi todas las *metrópolis* europeas. Esto ha hecho posible que ciudadanos de éstos países, que se caracterizan por rentas bajas de 35% de la media comunitaria, puedan viajar en los destinos europeos con vuelos accesibles. Los aeropuertos de los países BO han aumentado los flujos de pasajeros de forma considerable y de la misma forma las infraestructuras aeroportuarias se han revitalizado gracias al aumento de volumen de los pasajeros.. La presencia de las compañías "*low-cost*" en el flujo de pasajeros ha hecho posible que muchos ciudadanos europeos viajan en éstos países con un impacto positivo no solo en el sector de turismo sino también a tener una nueva percepción sobre los países balcánicos y viceversa. Esta nueva realidad es muy importante teniendo en cuenta la importancia para que los BO no se ven más como una región de conflictos étnicos sino una destinación turística y que culturalmente es parte de Europa.

En cuando a la lucha contra el crimen organizado y los tráfico de seres humanos la liberalización de visados ha tenido un efecto inmediato reduciendo un fenómeno que

---

<sup>625</sup> Se entiende en el futuro, posiblemente en 2018, cuando se calcula que Kosovo va ser parte de la extinción de visados.

existía en la región desde los años 90. El tráfico de seres humanos después de la liberalización de visados se realizaba solo con ciudadanos de terceros países. Los cambios realizados en la estrategia de la lucha contra el crimen organizado, que era parte de las negociaciones para poder extinguir los visados, han podido mejorar la lucha contra el crimen organizado según los estándares de las agencias comunitarias como EUROPOL y hay una mejoría en la cooperación entre los cuerpos de seguridad. Los datos se recopilan en el sistema SIS permitan que todos los ciudadanos que viajan en la zona Schengen sean procesados en menor tiempo y de forma más armonizada. Los documentos biométricos son una garantía adicional para poder identificar de forma correcta y en diferentes maneras la identidad de las personas.

El único impacto negativo que se ha producido con la extinción de visados ha sido el aumento de los casos de solicitudes de asilo. Con el proceso de liberalización de visados y con los cambios legales exigidos por la CE, en la gran mayoría de los casos es imposible conceder asilo para los ciudadanos de los BO. Según los datos comunitarios solo una media de 3% ha podido recibir asilo en los países comunitarios, principalmente en Alemania que recibió casi 75% de las solicitudes. Uno de los motivos de esta ola de solicitudes ha sido también el abuso o la información errónea que muchos ciudadanos de los BO han tenido en su país de origen. Esto obligo a los ministerios de interior en los países respectivos, de estrechar los controles en las fronteras y también organizar campañas públicas de información contra éste fenómeno. Después de una ola de solicitudes durante 2013-2015 con casi 55 mil, el número fue bajando en los años posteriori. En 2016 y 2017 éste fenómeno fue mucho más reducido.

Como era habitual durante los 16 años de la política de integración éste proceso fue caracterizado por la condicionalidad que tenían que ver no solo con la liberalización de visados sino también con el estado de derecho en general o la política regional. Como se vio en el caso de Kosovo la demarcación de la frontera con Montenegro fue el ejemplo más claro. Sabiendo la delicadez de estas relaciones en los BO, la UE ha hecho de su política de integración una de las armas más importantes en el fortalecimiento institucional y más resolviendo cuestiones pendientes, en las relaciones entre los mismos países de la región.

La liberalización de visados fue el primer impacto directo en la vida de millones de ciudadanos. Otras iniciativas que podrían tener un impacto positivo en la región en

relación con las libertades que gozan los mismos ciudadanos de la UE podrían ser una liberalización del mercado de trabajo con los países de la UE y aplicación de tasas universitarias del mismo importe como a los estudiantes comunitarios. La hipótesis es que la UE seguirá las pautas de más liberalización con los BO en función del progreso en la política de integración.

Los flujos emigratorios evidenciaron que los BO pueden ser parte de la solución si se incluyen en las políticas comunitarias de emigración y asilo. Esto hubiese sido una decisión racional teniendo en cuenta que los flujos emigratorios serán un desafío para la UE a largo plazo. Uno de los efectos de la ampliación, junto con la mejoría de la cooperación regional y la seguridad, es el control de emigración ilegal. A pesar de este cambio los BO tiene aún desafíos en cuando a la lucha contra el crimen organizado y en el caso de Albania del tráfico de drogas. Los BO han visto en los flujos emigratorios un elemento para presión a la UE y posiblemente lo usaran en la política de integración. A pesar de los logros, los BO aun plantean diferentes cuestiones en la seguridad regional y la convivencia multiétnica. Aunque se excluyen conflictos como en los años 90, y como consecuencia flujos de refugiados o emigrantes, la convivencia multiétnica o las pretensiones de cambio en el mapa político, podría servir como presión hacia la UE, en acelerar el proceso de adhesión. La UE debería *preparar* los BO en amortiguar cualquier flujo de refugiados u otros riesgos provenientes de las mismas áreas.

Parte IV: Estudio de caso: El proceso de ampliación en Albania y Serbia: La compatibilidad con los criterios de Copenhague, y su impacto en la cooperación regional



Si esta política se ha planteado desde su comienzo en 2001 como una integración regional hacia la UE éste proceso se mantiene en dos pilares muy importantes en cuando a la estabilidad en los BO que son Albania y Serbia. No se puede entender la integración en los BO sin tener en cuenta la importancia de las relaciones horizontales en el sureste de Europa. En éste camino, los dos países sostienen un peso político, estratégico y quizás económico importante para la región. Estos actores regionales comparten un interés muy importante en común que se ha ido formándose durante los años 2000 y ha entrado en su fase más consolidada partir de 2015. Éste interés es la inclusión de la política de integración europea como la parte indispensable del estado post-comunista y post-conflicto. Éste puente de conexión se *está extendiendo* también entre los pueblos respectivos haciendo de la integración europea la pieza fundamental de un camino común. Aunque haya aun discrepancias e estereotipos, comparten la misma meta y esto un valor indispensable para fomentar una nueva *comunidad de países* dejando atrás el concepto de “vecinos”.

Esta relación se expresa también entre los dos gobiernos respectivos dónde hay un proceso de cooperación en temas de integración europea que desde el año 2001 con el lanzamiento de los acuerdos de Estabilización y Asociación, se ha ido fortaleciendo aún más. Sin lugar a dudas, fuera de la UE no hay una región más integrada económicamente y políticamente que los BO<sup>626</sup>. A correspondencia de esta realidad la aportación de los dos países ha sido indispensable para el éxito de esta cooperación regional con los cual éstos actores tienen una contribución política significativa para la estabilidad de la región.

Entre Albania y Serbia aún existen focos de tensión diplomática que se van apagando cada vez más. En medio de esta tensión esta la nueva realidad en Kosovo y también una pasado histórico de enemistades que datan desde la llegada de los otomanos en el siglo 15 en la región. Los dos países estuvieron involucrados en actividades beligerantes durante la guerra de Kosovo y pudieron reestablecer relaciones diplomáticas a partir de 2001. La relación bilateral culmina con las visitas de los primeros ministro de Albania en Belgrado en 2014 y en 2015, la de su homologo serbio a Tirana. Sin lugar a dudas la

---

<sup>626</sup> Excepto el espacio económico europeo.

misma perspectiva de integración que los países mantienen con la UE, ha sido el puente que ha fomentado una nueva realidad y dimensión en las relaciones bilaterales y ha colocado a Serbia y Albania en actores clave del éxito de esta nueva cooperación regional por varios factores.

En primer lugar el emblema de la política de integración en los BO ha sido la creación de un espacio de seguridad dejando atrás los años 90. Aunque Albania y Serbia nunca estuvieron involucradas en un conflicto directo entre ellas, desde la II Guerra Mundial, ha habido una *guerra fría* entre los dos países que llegó al punto más crítico con la guerra de Kosovo. El nuevo rumbo que han dado mediante la integración en la UE puede fortalecer la seguridad en los BO por diferentes factores. Albania y Serbia y sus comunidades étnicas respectivas agrupan a más de 15 millones de personas, que son prácticamente 70% de la población total en los BO. El albanés y el serbio son los dos idiomas más hablados en la región. La política exterior de Albania y Serbia tienen un efecto directo vertical en Kosovo, BiH, Montenegro y Macedonia, donde en muchas ocasiones esta realidad ha sido motivo de desencuentros diplomáticos. Esta relación multidimensional encaja con el interés de la UE en fomentar la seguridad en la región, con lo cual los dos países mantienen un peso indispensable en los BO.

Otro motivo de este peso político radica en la necesidad de cooperación “orgánica” como uno de los elementos más importantes del éxito de la ampliación en el sureste de Europa. La integración se mueve hacia dos direcciones. La primera dirección es la política nacional de los países de la región con la UE que se centra en el cambio sustancial económico social y calidad democrática que parten desde los criterios de Copenhague, los criterios políticos y en los cambios económicos y la buena gobernanza que hacen posible resistir a los desafíos del mercado común. Los dos elementos juntos tienden a desarrollar los niveles socio-económicos de los ciudadanos de los BO según los estándares comunitarios. La segunda dirección es crear la conexión política en la región para fomentar una política de integración y ampliación de la UE bajo la paz y estabilidad. Con lo cual no se puede entender el éxito de la integración europea sin la fusión de estos dos elementos bajo la misma estrategia. Dicho esto, los dos países en cuestión tienen un efecto directo en crear una base sólida en función de la integración de BO en la UE. Albania y Serbia son la parte integral más importante incluso del término BO.

El tercer elemento reside en la necesidad que se solucione el único desacuerdo que tienen sobre la independencia de Kosovo. Las percepciones diferentes sobre esta cuestión, no chocan de forma directa y esto es muy importante para entender el carácter político de éste conflicto diplomático y su solución. La causa principal no es el hecho que los dos países mantienen posturas diferentes en cuando a la nueva realidad en Kosovo, sino en cómo perciben los dos países a Kosovo. Serbia aun considera Kosovo como parte integral de su territorio y como consecuencia no acepta la independencia, mientras Albania no considera Kosovo como parte integral de su territorio y tampoco ha expresado algún interés de una reunificación con Kosovo. La postura albanesa es la misma que tienen 23 países de la UE sobre Kosovo, que se basa en el *simple* reconocimiento de Kosovo como estado independiente. Albania en ningún momento ha sobrepasado la línea *política* de la UE respecto a Kosovo.

En el caso de Serbia hay una postura que va desde radicalismo hacia liberal-nacionalismo. Primero que no reconoce Kosovo como estado independiente y segundo que Kosovo es parte integral de Serbia. La primera postura se comparte entre casi 75 países miembros de las NN.UU, y 5 de la UE, mientras la segunda se sostiene por Serbia y principalmente por Rusia. A pesar de estas diferencias, los dos países han podido sobrepasar éste elemento en sus relaciones directas manteniendo bajo la política de integración un grado cordial de relaciones no solo a nivel político sino también económico. Aunque oficialmente la UE no ha exigido a Serbia de reconocer a Kosovo, varios países miembros cuyo el peso político es indispensable como por ejemplo Alemania, Austria, Italia han reiterado continuamente que una posible adhesión de Serbia se producirá solo en cuando sea reconocido Kosovo como estado independiente.

La nueva realidad de cooperación regional nunca conocido antes, hace que la importancia de que Albania y Serbia mantengan una relación en función de esta cooperación es el factor que mide el éxito a nivel horizontal de toda la política de integración en los BO. Por esta razón el estudio más detallado de este factor cumple con el proposito de este trabajo. Éste estudio entre los dos países no es un modelo de comparación sino un panorama más detallado de uno de los efectos más positivos de la política europea en los BO que es la cooperación regional y la resolución de las disputas.

La cooperación regional en los BO tiene dos elementos significativos. En primer lugar hay una cooperación entre los países de la región y otra hacia la UE. Los dos elementos estas muy integrados uno con otro y no se pueden entender individualmente. No habría una cooperación regional entre los países de los BO sin una política de integración europea, como no se puede entender la integración individual de los países sin tener en cuenta la construcción de una comunidad balcánica de países, porque la UE es un proyecto comunitario y es una familia europea y los BO son parte integral de la misma

La cuarta parte de éste trabajo hará un estudio vertical de la situación en éstos países de forma más detallada. Sin lugar a dudas los grandes acontecimientos de la política de integración en la región<sup>627</sup> han sido muy importante, pero hay que tener en cuenta un panorama más amplio socio-económica y político de éstos países para entender en qué grado de integración están Albania y Serbia y hacer una previsión, que cuando se pueda producir su adhesión. Los dos países tienen características similares en el sistema político y desarrollo económico, pero aun así Serbia no deja de ser el país con más peso económico y demográfico en la región. En una valoración a priori el problema principal de Serbia en el camino hacia la UE ha sido la política nacionalista y la implicación de Serbia en las guerras en ex Yugoslavia que ha provocado un gran retraso económico y social. Mientras en el caso de Albania la ausencia de una *cultura política* y que afecta la *calidad democrática junto con el panorama económica que dejo el sistema comunista*, han sido la causa directa de retraso del país hacia la integración europea.

## VIII: Criterios de Copenhague en la integración de Albania

### 8.1 ¿Es Albania parte de identidad europea?

Según las encuestas realizadas en Albania más de 85.5% de la población se expresa en favor de la integración del país en la UE, que es uno del porcentaje más alto en todas las ampliaciones de la UE. ¿Porque los ciudadanos albaneses son los que más quieren ser parte de la UE? Esto puede haber varias explicaciones desde económicas hasta sociales

---

<sup>627</sup> Acuerdos de estabilización y asociación, Programas CARDS, IPA I, IPA II, Abertura de la Negociaciones.

o políticas pero hay una razón que combina todos factores. El apoyo es una ida, un refugio, una realidad contemporánea y una necesidad de plantar los valores modernos europeos.

Albania es parte indispensable de la identidad europea siendo contribuidora en la cultura e historia europea y una de las cunas del cristianismo europeo por su *ortodoxismo* o el catolicismo, siendo uno de los pueblos más antiguos de Europa. El albanes es una idioma única y de las más antiguas del árbol indoeuropea. Históricamente, Albania ha sido un país contribuidor en la estabilidad europea. El héroe nacional Skenderbe ha sido una persona clave en defender el cristianismo europeo durante el siglo 15 contra los otomanos. Su contribución histórica en defender estos los valores es reconocida por el Vaticano como príncipe de cristiandad durante el siglo 15<sup>628</sup>. La contribución albanesa en las revoluciones contra los otomanos es parte de la historia moderna griega en 1821<sup>629</sup> e incluso es parte integral de la propia transformación del imperio turco hacia un estado moderno y laico bajo Atatürk<sup>630</sup>.

Durante la II Guerra Mundial Albania fue parte *autónoma* de la coalición occidental contra el nazi-fascismo siendo el único país europeo que fue liberado sin la intervención de las fuerzas aliadas. Albania fue el único país en Europa que durante esta guerra la población judía creció<sup>631</sup>. Durante la instalación de comunismo la oposición cristiana hacia el comunismo causaría la peor venganza del siglo XX de un sistema político hacia la religión en toda Europa. Toda la cúpula de la iglesia católica y también parte de su administración religiosa en Albania fue martirizada por el sistema comunista<sup>632</sup>. Parte del clero musulmán y ortodoxo sufrieron la misma persecución. Durante los años de la dictadura comunista más de 10% de la población será encarcelada o condenada en los campos comunistas parecido a los gulags durante el régimen estalinista en Rusia.

---

<sup>628</sup> Broun. J. (1986) *The Status of Christianity in Albania*. Oxford Press. Vol 28/nr 1, pp. 43-60.

<sup>629</sup> K. Fleming. *The Muslim Bonaparte: Diplomacy and Orientalism in Ali Pasha's Greece*. Princeton University. New Jersey 1999, pp. 12-35.

<sup>630</sup> Mita J. (2015) The role of Albanian Personalities at the Ottoman Empire/ Mediterranean journal of social science. Rome. Vol 6, S2.

<sup>631</sup> Documentos sobre la presencia y la salvación de la población judía en Albania durante la II Guerra Mundial. <http://www.jewishvirtuallibrary.org/albania-virtual-jewish-history-tour>

<sup>632</sup> Más de 38 dirigentes de la iglesia católica fueron ejecutados por el régimen comunista en Albania. En noviembre de 2016 ellos fueron proclamados mártires de la iglesia. [http://en.radiovaticana.va/news/2016/11/05/38\\_martyrs\\_killed\\_by\\_the\\_comunist\\_regime\\_beatified\\_in\\_alban/1270276](http://en.radiovaticana.va/news/2016/11/05/38_martyrs_killed_by_the_comunist_regime_beatified_in_alban/1270276)

Todos estos factores hacen de Albania una nación que ha aportado en la cultura e historia europea con lo cual Albania ha sido más que receptor, un exportador en la historia y cultura europea. Albania es el único caso en Europa moderna dónde en todas sus fronteras está rodeado por la población albanesa incluso por sus territorios, fragmentados en la Conferencia de Londres en 1913. La naturaleza pacífica de la sociedad albanesa está expresada también en éste aspecto. Albania nunca ha tenido pretensiones territoriales con sus vecinos y todas las minorías étnicas gozan de una alta gama de derechos siendo el país balcánico que más protección legal ofrece a las minorías. Hoy en día Albania representa uno de los valores sociales y culturales de las sociedades modernas más controversias siendo de los únicos países del mundo, dónde la convivencia étnica y religiosa es valor ciudadano y familiar dónde convivan en paz las tres religiones, católica, ortodoxa y musulmana<sup>633</sup> siendo sin lugar a dudas el valor más importante de la sociedad moderna albanesa<sup>634</sup>. Es quizá el país que más tradición tiene en Europa en la convivencia étnica siendo una ejemplo mundial de convivencia pacífica multi-religiosa.

La vida política y social en Albania nunca ha sido condicionada por la presencia de las tres religiones y tampoco han presionado para ejercer su influencia en estos elementos. Esta relación se ha mantenido en base a una relación cívica e independiente gozando de plena libertad en ejercer sus funciones y también su auto organización. Parte de esta relación ha sido expresada en el carácter civil de la sociedad albanesa dónde la religión no ha tenido ninguna influencia en todas las etapas de la vida, el nacimiento, matrimonio, muerte. El estado no ha tenido presión ni influencia a lo largo de su historia por las comunidades religiosas y lo mismo se puede decir para el papel del estado en la vida religiosa. La excepción es solo durante el periodo de comunismo. A nivel regional la participación de las iglesias ortodoxas como agentes políticos y sociales es muy habitual, como el caso de Serbia, Montenegro, Macedonia y la presión de la iglesia ortodoxa serbia en Kosovo.

---

<sup>633</sup> Casi la mitad de la población musulmana de Albania próximamente 600 mil son de la secta *Bektashinj*. El centro mundial de los *bekataashinj* está en Albania. Esta secta son de los más tolerantes y han tenido un papel imprescindible en la identidad y los valores históricos y culturales del país. Un número considerable de la población musulmana albanesa que viven en Kosovo, Montenegro y Macedonia son también *bektashinj*

<sup>634</sup> Declaraciones del Papa Francisco durante su visita en Albania en septiembre de 2014 <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/albania/11111600/Pope-Francis-says-Albania-is-a-model-of-religious-harmony-during-first-visit-to-Muslim-majority-nation.html>.

La relación estado –religión hoy en día en gran parte de los países desarrollados ha sido empleada en Albania lo largo de su historia y de forma oficial durante la formación del primer gobierno independiente en Albania en 1912. En éste sentido Albania ha sido quizá el país que más tradición europea ha tenido en la relación estado-religión, con lo cual esto es un valor europeo indispensable para el país. Las dos entidades han gozado de la libertad suficiente en el desempeño de sus funciones dónde sin lugar a dudas la comunidad religiosa a diferencia de la comunidad política ha sido la que más ha aportado en la estabilidad del país, mientras en otras sociedades europeas ha sido el estado el que más ha aportado en éste aspecto.

Volviendo otra vez a la encuesta sobre la aprobación de la población albanesa en la integración europea hay otra razón que tiene que ver con las expectativas que los ciudadanos europeos tienen sobre el estado o el modelo de estado integrado en la UE. Albania dejó el régimen comunista siendo el país más aislado de toda la esfera comunista del Este. En los años 1990 y 2000, un sistema “democrático” apático y no funcional causó una transición política difícil, que culminó con una crisis interna armada en 1997 y un intento de golpe de estado en 98. A partir de los años 2000 la ausencia de un sistema político funcional y como consecuencia problemas crónicos en la calidad democrática pasó factura al desarrollo económico social. El país siguió siendo el más corrupto en la región con un retraso en infraestructuras y alto desempleo, con una administración pública no funcional que “ahogaban” las expectativas del país para aprovechar del proceso de integración a partir de 2000.

Todos éstos factores hacen posible que los ciudadanos albaneses son los que más apoyan la integración del país en la UE. Esto es una respuesta cívica y también una protesta contra la elite política que mal gestionaron los sueños de una Albania integrada rápidamente en la UE al principio de los años 90. Cuando más profunda es la decepción de los ciudadanos más alto es la aprobación en la integración europea. ¿Hubiese sido tan alto el porcentaje en favor de la UE sin éstos factores? La respuesta se encuentra en otros casos de ampliación de la UE en los Balcanes. En Croacia solo 66% de la población votaron en ser parte de la UE.

Sin adentrarse en la comparación, es obvio que aquellos sistemas políticos y económicos que mantienen a margen las opciones de desarrollo y calidad de estado de derecho para sus ciudadanos la perspectiva europea es más necesaria. Las expectativas de los ciudadanos para una vida mejor no se diluyen ni desvanecen o pierden, aquellas se transforman. Esto es uno de los motivos principales de la emigración. La emigración no se produce no solo por motivos económicos, la inseguridad, la violencia, la negación de los derechos es también motivo de la emigración. La UE es quizá la única opción capaz de cumplir con las expectativas del estado moderno en europea, que supone cohesión social, estado de derecho, defensa de derechos fundamentales, civiles, calidad democrática y buena gobernanza. Su modelo económico y también las garantías pertinentes en la protección de los derechos fundamentales y también en el papel que tiene el estado moderno en la sociedad europea son motivo de una alta aprobación no solo en Albania sino también en todos los BO. La alta aprobación de los ciudadanos albaneses en ser parte integral de la UE es uno de los motivos, porque la política de ampliación es quizá el uno de los acontecimientos más importantes en la historia no solo de Albania sino también de todos los países de los BO. El proceso de integración europea en estos países ha tenido un efecto real no solo en la prevención de conflictos entre los países sino más allá en prevención de conflictos sociales y de crisis internas. En Albania la UE ha sido capaz de mantener la “política doméstica” fuera del colapso total. El elemento “UE” en el debate político en Albania ha sido una aportación clave en la estabilidad del país y en hacer la democracia más funcional. El último ejemplo fue la presión y la labor descomunal de la presencia de la UE en Albania mediante su embajadora Romana Vlahutin. Gracias a su papel y del EE.UU, la reforma en el sistema de justicia se pudo aprobar, aumentando las expectativas para una integración más cualitativa y rápida.

### 8.1.1 La clase y la transición política en Albania

La vida política es la base ejecutiva de la democracia y también quienes en posiciones de gobernantas tienen una responsabilidad directa en el desarrollo del país. Según la CE, desde 1991 la clase política es la “plaga” de la integración europea de Albania y de desarrollo durante la transición. A diferencia de otros países los partidos políticos en Albania principalmente *El Partido Democrático* y *Partido Socialista* generalmente han



sido un obstáculo en la vía de integración y en general en el desarrollo del país. La CE<sup>635</sup> en sus informes anuales destacaba la falta de consenso político como uno de los motivos principales para seguir adelante con las reformas necesarias.

¿Qué hace diferente el sistema político albanés? El Partido Democrático que más protagonismo ha tenido desde 1991 fue formado en diciembre de 1990 después de la caída del régimen comunista en Albania seguido por las protestas de los estudiantes y por su huelga de hambre. El partido fue creado por un grupo de intelectuales y posteriormente fue dirigida bajo la “mano duro” de su líder histórico Sali Berisha que fue presidente del país durante los años convulsos 1991-1997, culminando con una crisis financiera en 1996 y en 1997 con el levantamiento armado de la población contra su gestión como presidente.

Los años de su presidencia fueron caracterizados por un control feroz de la oposición y también por el control y violencia usada contra todas las voces de oposición y de la prensa opositora culminando con la quema de la redacción del periódico más grande en aquel entonces “Koha Jone” (Nuestro Tiempo). Durante su presidencia los servicios secretos y la policía secreta habían estado en función de su política de control y represión hacia sus opositores. Después de perder la elecciones en 1997 en un proceso electoral en medio de la inseguridad e irregularidades, el volvería en el poder 8 años más tarde en 2005. Durante los años en el poder su gobierno fue acusado por un esquema familiar y “*partitocrática*” de corrupción como en el caso de la construcción de la *Carretera de la Nación* Durres –Kukes –Prishtine que une Albania con Kosovo<sup>636</sup>. A pesar que hubo un proceso de investigación no se encontraron pruebas que conectaban la pérdida de 230 millones de dólares en la suma total de la construcción de esta carretera, aunque la prensa y la oposición apuntaban como responsable en éste caso de corrupción al entonces ministro de Transporte Lulzim Basha. Otro escándalo que acompañara sus años en el gobierno fueron los contratos de ventas de armas para el ejército americano en Iraq. En una de las fábricas de desmontaje de armas a pocos

---

<sup>635</sup> Informe de la CE en octubre de 2015. Recomendaciones sobre la despolitización en Albania [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2015/20151110\\_report\\_albania.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2015/20151110_report_albania.pdf)

<sup>636</sup> Noticia en la prensa albanesa sobre la investigación de la fiscalía en la trama corruptiva en la construcción de la Carretera de la Nación <http://shqiptarja.com/politike/2732/hapen-20-dosje-korrupsioni-nen-hetim-dhe-rruga-e-kombit-190823.html>

kilómetros de Tirana perdieron la vida 28 trabajadores en marzo de 2008 debido a una explosión<sup>637</sup>.

En esta trama corruptiva era involucrado directamente el hijo del primer ministro albanes Sali Berisha. También su familia fue acusado por la oposición y la prensa albanesa de ser involucrados en casos de tráfico de influencia y corrupción durante los 8 años de su gobierno. En enero de 2011, 4 ciudadanos que protestaban contra un caso de corrupción<sup>638</sup> fueron abatidos delante del edificio del Consejo de Ministros por las fuerzas de seguridad. Ellos eran parte de la protesta contra un caso de corrupción de licencias en cambios de más 700 mil euros, que implicaba al líder del partido *El Movimiento Socialista para la Integración* (LSI) Ilir Meta. Hasta el 2017 no hubo condenados por la responsabilidad criminal de éste hecho.

Después de perder las elecciones generales en 2013 el dejó el partido en las manos del número dos de su cúpula del poder y el hombre más cercano a su familia Lulzim Basha. Destacado por usar la mano dura durante los años en el poder y ejercer una oposición violenta sobre todo durante los años 90, Sali Berisha ha sido el actor político más importante en Albania desde 1991. Sus años en la dirección del país se han caracterizado por abuso del poder, corrupción, tráfico de influencia y malversación de los fondos públicos. Según la percepción pública, él ha sido la persona clave en mantener Albania lejos de los estándares democráticos, mientras para el factor internacional principalmente para la UE y EE.UU., su personalidad política y su gestión como Presidente y Primer Ministro ha sido factor de desencuentro en muchas ocasiones con la comunidad internacional.

Por el otro lado el Partido Socialista de Albania fue un derivado del antiguo partido comunista del Trabajo de Albania. En un congreso extraordinario en 1991 cambio su nombre en Partido Socialista. En los primeros años de la transición su líder histórico y antiguo dirigente del régimen comunista Fatos Nano seria acusado y encarcelado según la prensa por un juicio montado, en un caso de corrupción con las ayudas humanitarias

---

<sup>637</sup> Noticia en la prensa americana sobre la explosión en la fábrica de armas  
[http://usatodai30.usatodai.com/news/world/2008-03-21-albania-blast\\_N.htm](http://usatodai30.usatodai.com/news/world/2008-03-21-albania-blast_N.htm)

<sup>638</sup> En un video aparecía el ministro de exteriores i líder del partido El Movimiento Socialista de Integración Ilir Meta, tratando de influir bajo un soborno de 700 mil euros en un caso de licencia en la construcción de una planta de producción de energía.

que Albania recibió por la comunidad internacional durante el año 1990-1991. El dirigirá el Partido Socialista desde la cárcel hasta 1997. Después de aprovechar de una amnistía del presidente del aquel momento Sali Berisha, y de ganar las elecciones en junio en 1997 él fue elegido primer ministro de Albania por segunda vez. En total él fue cuatro veces primer ministro. Sus años en el poder serán caracterizados por un clima más democrático en la gestión del poder y también en la vida política de su partido que será diferenciado del partido demócrata por la democracia interna y por “tolerar” las fracciones dentro de su partido. Aun así los 8 años de gobierno socialista serian relacionados con casos de corrupción, mala gobernanza, tráfico de influencia, pero con un clima de tolerancia en cuando a la libertad de prensa y colaboración con la oposición. Después de perder las elecciones en 2005 el líder histórico del partido Fatos Nano será retirado de la vida política.

La dirección del partido caería en las manos del entonces alcalde de Tirana Edi Rama, un político con gran proyección para el futuro. Antiguamente profesor de la academia de bellas artes y pintor, él era una persona clave en la sociedad civil hasta que en 1997 fue elegido ministro de cultura, y en 1999 alcalde de Tirana. Sus años como alcalde hasta 2011, serán caracterizados por emprender un plan masivo en la restauración de la ciudad que lo llevaría en 2004, a ganar el premio como mejor alcalde del mundo por las NN.UU<sup>639</sup>.

A pesar del premio, sus años como alcalde serán caracterizados por mala gestión en la organización urbana de la ciudad y acusaciones de la oposición como involucrado en casos de corrupción tolerando la construcción mediante en terrenos públicos y con abuso total de la arquitectura y organización urbana. Lo cierto es que Tirana era quizá la ciudad europea con más problemas en políticas urbanas, menos parques y dónde más construcciones ilegales había. Se calculan unos 50 mil, aparte de ser de las cinco ciudades más contaminadas de Europa<sup>640</sup>. La elección del otro alcalde por las filas del partido demócrata el antiguo número dos del gobierno demócrata Lulzim Basha se hizo a través de una *gestión corruptiva* de numeración de votos por la *Comisión Electoral de Albania*, bajo la influencia política del partido en el poder.

---

<sup>639</sup> El premio otorgado en 2004 [http://www.worldmayor.com/worldmayor\\_2004/rama\\_winner04.html](http://www.worldmayor.com/worldmayor_2004/rama_winner04.html)

<sup>640</sup> Ranking de las ciudades más contaminadas de Europa  
[https://www.numbeo.com/pollution/region\\_rankings.jsp?title=2016&region=150](https://www.numbeo.com/pollution/region_rankings.jsp?title=2016&region=150)

En 2013 Edi Rama el líder del partido socialista gana las elecciones generales y fue el primer ministro de Albania hasta 2017. Caracterizado por un clima político tenso, el empeñó reformas profundas en el país bajo la lema de “*Renacimiento Nacional*”. Durante los años de su gobierno hay una reforma radical en la gestión de las grandes empresas públicas como KESH<sup>641</sup>, parte del sector energético y también una lucha más eficaz contra la economía informal mejorando el sistema tributario del país. En 2014 la policía nacional dará fin a la libre cultivación de cannabis sativa en el sur del país en el pueblo de Lazarat. Éste territorio fue el centro de cultivo de esta droga en Albania durante 20 años. A pesar de esto, Albania seguía teniendo el territorio más grande en Europa con esta droga hasta 2017. Edi Rama fue el político de preferencia también por los líderes europeos y también por la UE. Durante su mandato como primer ministro él tendrá la ocasión de estrechar relaciones con todos los actores involucrados en la integración de Albania como son Italia, Alemania, EE.UU., Francia. Aunque fue constantemente acusado por la oposición albanesa como el líder de una red de criminalidad organizada en Albania, él era una figura carismática en la gestión del país y también en su relación con la prensa.

Otro de los personajes más importantes en la vida política en Albania era el líder del partido *El Movimiento Socialista de Integración*, Ilir Meta. Ex primer ministro de Albania en 2001, él lideró una fracción dentro del Partido Socialista durante los años 2002-2003, hasta que en 2004 crea un nuevo partido que se posicionara rápidamente como la tercera fuerza política. En las primeras elecciones con el LSI él gana una representación de 7% en el parlamento Albanés mientras en las elecciones de 2009 más de 10 % y aunque era un partido de izquierdas formaría parte de la coalición de gobierno con el Partido Democrático. Con una posición muy consolidada en el poder, el LSI<sup>642</sup> sería parte de las acusaciones por las tramas corruptivas durante los años en el gobierno hasta 2013. Su líder Ilir Meta aparecería en un video exigiendo un trato preferencial de licencia a cambio de 700 mil euros. Aunque fue el partido con la peor percepción de corrupción, LSI pudo redoblar el resultado electoral en las elecciones de 2013, esta vez en coalición con otro partido de las izquierdas, los socialistas.

---

<sup>641</sup> Corporación eléctrica de Albania.

<sup>642</sup> Movimiento Socialista para la Integración

Ampliamente este partido era reconocido por mantener bajo su control a la administración pública a nivel local

Illir Meta será la tercera figura más importante en la vida política del país y también el hombre más acusado por la prensa albanesa como la cabecilla de una red criminal y corruptiva en el país. La misma acusación, él tuvo también por sus antiguos socios en el gobierno, los demócratas. Su nombre sería relacionado con uno de los casos más grandes de corrupción con la empresa pública de distribución de la electricidad en el país KESH con más de 250 millones de euros<sup>643</sup>. En la opinión pública albanesa su nombre era relacionado con una red de influencia y nepotismo en todos los niveles de la gobernanza. Illir Meta y su partido serían las claves en mantener en el poder los dos partidos políticos en las elecciones de 2009 y 2013. Durante la votación de la reforma en el sistema de justicia en julio de 2016 su papel en las negociaciones para los cambios constitucionales y la votación del paquete de reforma en su totalidad, sería muy importante. Su peso político y también el papel de su partido eran substancial en las balanzas políticas en Albania.

## 8.2 ¿Porque falla el sistema político en Albania<sup>644</sup>?

El problema principal en la calidad democrática de Albania radica en los partidos políticos básicamente en las tres principales formaciones políticas. La vida política y social en Albania es muy politizada no solo en la arena política sino que expande parte de su influencia en las relaciones laborales, sociales sobre todo en la administración local. La democracia interna de esta clase, está relacionado con la influencia del poder y el nepotismo. En el Partido Democrático hasta 2013 todas las voces de oposición dentro del partido se habían apartado gradualmente, dejando el control del partido en las manos de su líder histórico Sali Berisha. La *democracia* interna en éste partido ha sido siempre vinculada con el control directo de su líder. El gobierno socialista que tomo el poder en 2013 aunque levanto varias acusaciones contra su gobierno, no se materializó en investigaciones o juicios por los órganos competentes. La vida parlamentaria no se

---

<sup>643</sup> Noticia en la prensa albanesa sobre las acusaciones de corrupción <http://top-channel.tv/lajme/artikull.php?id=307895>

<sup>644</sup> Gran parte de información utilizado en éste capítulo así como la conclusiones han sido parte del trabajo como periodista en Albania durante los años 2004- 2007, del autor de esta tesis doctoral,

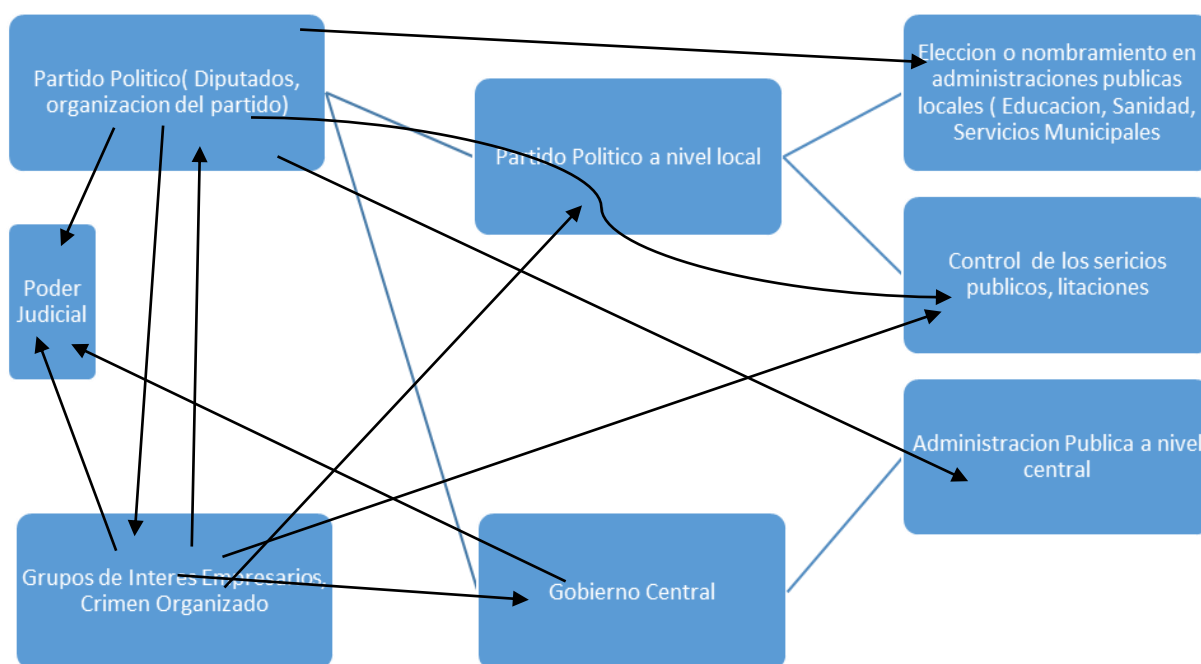
caracterizaba por el debate político o dialogo, sino por acusaciones de corrupción, crimen organizado, malversación de fondos y abuso de poder. Aunque estas acusaciones eran parte de los debates parlamentarios y en diferentes casos, acompañados por pruebas, los órganos de control o la fiscalía no habían sido capaz de emprender investigaciones o acusaciones. En general todas las formaciones políticas ejercen un control en la administración pública sobre todo en el sistema de justicia. Éste fenómeno ha sido muy común desde el cambio del régimen en Albania. Esto es uno de las razones porque la reforma en la administración pública en Albania y en general su performance profesional ha sido motivo de críticas por parte de la CE en sus informes anuales<sup>645</sup>. Mientras el sistema de justicia tenía la peor percepción sobre la corrupción de los ciudadanos.

A nivel local es un fenómeno común que la administración pública es controlada por los partidos políticos en el poder. El mecanismo de control es en contra de la ley que regula este sector. Las dirigentes de los partidos políticos a nivel local son quienes en la gran mayoría controlan los puestos de trabajo en la gobernanza local así como las litaciones públicas.

#### **Ilustración 5: Esquema del control del partido político en Albania**

---

<sup>645</sup> Informe de la CE en 2014, pp. 9 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2014/20141008-albania-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf)



646

Uno de los grandes problemas en éste aspecto es el control que ejercen los partidos políticos en la administración de instituciones educativas en Albania. En general el sistema educativo en Albania es organizado a nivel de direcciones generales regionales y a subnivel de ciudades. Los directores generales a nivel regional eran en gran mayoría de los casos elegidos por los partidos políticos sin criterios de profesionalidad. El mismo fenómeno está extendido en algunos casos en las elecciones de los profesores de colegios. La administración de educación en Albania en totalidad es administrada por los partidos políticos. Éste fenómeno causa un gran problema en la calidad de enseñanza y como consecuencia en la preparación de las nuevas generaciones. El mismo fenómeno está extendido también en la administración del sistema sanitario. En general los directores de hospitales son elegidos por las filas de los partidos políticos. Nepotismo, falta de profesionalidad, conflicto de interés y como consecuencia alta tasa de corrupción son las características de la administración pública a nivel local. Esto afecta de manera directa el desarrollo del país<sup>647</sup>.

<sup>646</sup> En el esquema del control, el partido político incluyendo sus órganos de dirección, diputados, controlan el sistema de justicia, controla los nombramientos a nivel local de AP, gobierno, nombramientos en la AP. Por otro lado de los grupos de interés, empresarios o crimen organizado ejercen su presión en el partido político a nivel central y local, sistema de justicia, gobierno.

<sup>647</sup> Gran parte de las conclusiones en éste capítulo son recogidas por las observaciones directas del autor de esta tesis durante las estancias con motivo de trabajo de esta tesis en octubre de 2014 y septiembre de 2016.

El control de las administraciones locales y centrales por los partidos políticos tiene un efecto directo en la calidad de las elecciones sea locales o centrales. Los procesos electorales en Albania son acompañados por una gran implicación de la administración pública en todos los niveles, en la campaña electoral. Los servidores públicos a veces son parte integral de las campañas electorales haciendo propaganda electoral para los candidatos principalmente del partido en el poder. Durante la campaña electoral de 2013 el Partido Demócrata fue acusado continuamente por la oposición y también por la prensa en utilizar en los mítines electorales los alumnos de los colegios<sup>648</sup>. Éste fenómeno ha existido en Albania desde el cambio del régimen en 1991, llevando la politización de la sociedad en todos los niveles de la vida pública<sup>649</sup>. La participación y la presión de la administración pública tienen un efecto indirecto en el proceso electoral. Aunque ha habido cambios significativos en la gestión estos procesos principalmente en la numeración de votos y la preparación de la documentación electoral así como la publicación de los resultados, esta parte de la administración de proceso electoral afecta la libre voluntad de los votantes y manipula el resultado final de las elecciones.<sup>650</sup>

Los partidos políticos y la vida política en Albania son responsables del subdesarrollo del país y también de las carencias en la calidad democrática. En las dos fases de la IPA la CE ha reiterado el problema de la politización de la administración pública en y esto ha tenido un efecto directo en la paz social en Albania. El conflicto político en muchas ocasiones se realiza incluso en las administraciones públicas dónde la expresión sobre las preferencias políticas pueda tener efecto en la continuación del contrato laboral. Con el cambio en el poder en 2013 el Partido Socialista había evidenciado todo esta problemática, pero durante el mandato 2013-2017 no hubo cambio sustanciales en el papel de los partidos políticos en la vida administrativa a nivel central y local.

---

<sup>648</sup> En muchas ocasiones durante la visita del primer ministro y el líder del partido demócrata Sali Berisha las clases se suspendían y los alumnos se llevaban por los directores de los colegios en los mítines electorales.

<sup>649</sup> Acusaciones de la oposición albanesa en 2013 de estos casos.

<http://www.gazetatema.net/web/2013/04/05/edi-rama-duhen-denuar-me-burg-drejtoret-qe-detirojne-nxenesit-te-marrin-pjese-ne-mitingje/>

<sup>650</sup> Resumen de las conclusiones en las elecciones generales y locales en Albania hechas por la misión de OSCE en el país, donde se evidencian los problemas en la realización de elecciones libres y democráticas, como uno de los problemas principales en la transición política desde 1991.  
<http://www.osce.org/odihr/elections/albania>



Los partidos políticos en Albania saben la importancia que tienen los administradores políticos a nivel local con lo cual es en su interés en mantener el *estatus quo* en los feudos políticos. Aunque se han visto cambios ligeros en la politización extrema de la vida política a nivel local, la situación para las elecciones de 2017 prometía ser igual. En la observaciones directas hechas en función de éste trabajo en 2015 en las elecciones locales y en octubre de 2016 en la fase preparatoria de la elecciones central en 2017 la politización de las administraciones locales y el papel de los partidos políticos en el proceso electoral y su relación con las administraciones locales fue una *asignatura pendiente* que afecta parcialmente el resultado de las elecciones en Albania. La separación entre la administración pública y los partidos políticos sería el primer paso en la calidad democrática y la buena gobernanza. En febrero de 2017 la oposición boicoteo el parlamento exigiendo un gobierno técnico para ofrecer garantías en el desarrollo del proceso electoral. Las acusaciones hacia el gobierno central giraban en torno a la ineficacia del gobierno de luchar contra el cultivo de las drogas principalmente de la marihuana. La oposición acusaba al ministro de interior y la cúpula de la policía como involucrada en el cultivo y el tráfico de drogas. Albania iba hacia las elecciones generales de 2017 con una clima política muy polarizada y el dialogo político estaba roto. Como consecuencia la reforma del sistema de justicia estaba bloqueada y también el progreso del país hacia la UE

### 8.2.1 La ley de descriminalización

Los problemas con el sistema político se evidencian también en la vida parlamentaria y en la elección de los representantes en el parlamento. Durante la legislatura 2013-2017 por primera vez, aunque existía como fenómeno anteriormente, el Partido Democrático evidencio que entre la lista de los diputados elegidos había diputados con un pasado criminal y antecedentes penales. En general desde las primeras elecciones después de la caída del régimen comunista, la figura de los elegidos en el parlamento ha sido elemento de contestaciones y acusaciones reciprocas aludiendo que varios diputados habían tenido un pasado criminal o estaban en un proceso de criminalización. En los procesos electorales la gestión de las campañas en general ha sido un trabajo desempeñado por los candidatos de los partidos, quienes financiaban su propia campaña sin declarar el origen del dinero. La ley electoral en Albania se fundaba en un sistema

proporcional en base de las listas cerradas según la organización administrativa y número de habitantes. Éste sistema ha sido muy debatido debido a que dejaba al margen de representación parlamentaria los partidos pequeños. La ley electoral cada vez era motivo de un clima político tenso antes del desarrollo del proceso electoral. En algunos casos su argumento servía como excusa para manipular las elecciones y en otros casos para justificar la derrota. En muchos países del mundo la ley electoral es motivo de debate, porque a veces no refleja los principios democráticos pero en el caso de Albania este debate no tenía como objetivo este principio, sino se percibía como una herramienta de manipulación política de los procesos electorales.

Los candidatos de las listas cerradas de los partidos políticos tenían plena libertad en conseguir fondos de financiación de las campañas. En general el sistema de rendición de cuentas así como la contabilización del dinero utilizado no tenía las garantías pertinentes sobre el origen y el control del dinero usado en las campañas electorales. Los fiscales así como los órganos de control no desempeñan una función profesional en mantener fuera de las campañas electorales el dinero “sucio” con lo cual el tráfico de votos afectaban la calidad de los procesos electorales, apartando por completo el proceso político, el debate de las ideas y plataformas electorales.

En la senda de tráfico de influencia en las últimas elecciones de 2013, *Partido Socialista* que ganó las elecciones permitió en las listas de los candidatos para ser elegidos en el parlamento albanés, personas con antecedentes criminales. Durante los plenos del parlamento Albanés en 2014<sup>651</sup> por parte del *Partido Demócrata* hubo acusaciones que tenían que ver con los antecedentes criminales de casi 5 diputados de la lista del Partido Socialista. Después de las acusaciones la oposición tomó la decisión política de retirarse de la vida parlamentaria durante 6 meses hasta que se votase una ley sobre la figura del funcionario público y representantes en el parlamento o en el gobierno local. Después de una fase de debate político que duró más de un año y medio y con la mediación de la representación de la UE en Albania, el Parlamento Europeo así como de la embajada de los EE.UU., el parlamento votó en diciembre de 2015 una ley sobre la descriminalización en Albania.

---

<sup>651</sup> Prensa albanesa mayo 2014 <http://www.shekulli.com.al/p.php?id=47862>

El resultado de esta ley fue la detención de 3 diputados por la lista socialista en el parlamento albanes así como la cesión de dos alcaldes sujetos de esta ley. Uno de los diputados detenidos era el líder del partido Cristianodemócrata, una formación principalmente de la comunidad católica en el norte de Albania. Aunque fue elegido como diputado, contra él había un orden de búsqueda y captura porque era sospechoso en un asesinato en Bruselas en 1999<sup>652</sup>. Él fue detenido en 2015 en espera de ser juzgado por los tribunales belgas. Los dos otros diputados Armando Prenga <sup>653</sup> y Arben Ndoka<sup>654</sup> de la lista socialista eran acusados y condenados en Italia por tráfico de drogas y trata de personas. En total hasta febrero de 2017 hubo más de 7 diputados con un pasado delictivo que fueron retirados del parlamento. En cuando a los dos alcaldes detenidos había condenas por las autoridades italianas por el tráfico de drogas y violación.

La ley de descriminalización fue muy importante en garantizar la integridad y la legalidad de los representantes en el parlamento albanes. El fenómeno del dinero parte de la actividad criminal ha sido muy extendido en la vida política en Albania. Siendo elegido diputados las personas con pasado criminal, han podido mantenerse al margen de la investigación por la fiscalía albanesa. El tráfico de influencia en las elecciones en Albania tiene un impacto directo en la elección de los candidatos, manipulando mediante la utilización de fondos provenientes de las actividades criminales la voluntad de los votantes. El tráfico de influencia en Albania era uno de los motivos que afectaba los procesos electorales. Aunque no había cifras exactas de la cantidad del dinero utilizado en las campañas electorales la prensa aludía que más de 500 millones de euros eran utilizados en los procesos electorales de 2005, 2009 y 2013, sin especificar el origen de éste dinero. El uso de dinero “sucio” y la falta de su contabilización en estas campañas era uno de los problemas que afectaban la calidad de las elecciones. Éste fenómeno ponía en duda el proceso político y también la calidad democrática que era uno de los criterios del Copenhague.

---

<sup>652</sup> Noticia que confirma que el diputado Mark Froku era en búsqueda y captura por la policía belga <http://lajmifundit.al/2015/03/llalla-konfirmon-zirtarisht-mark-froku-kerkohet-per-vrasje-ne-belgjike/>

<sup>653</sup> Acusaciones de la oposición albanesa sobre su implicación en el tráfico de drogas en Italia <http://www.balkanweb.com/gazetashqiptare/pd-armando-prenga-me-te-kaluar-kriminale-deputeti-i-ps-se-shpifje/>

<sup>654</sup> Acusación de la oposición albanesa sobre trata de personas <http://www.gazetatema.net/web/2014/07/12/pd-publikon-dosjen-per-arben-ndokenristani-u-denua-ne-itali-me-7-vjet-burg-per-shfritezim-prostitucioni/>

La ley de descriminalización exigía información extra a los candidatos para ser elegidos en el parlamento así como en las elecciones locales. La clase política albanesa había sido bajo acusaciones mutuas en el parlamento y también en la prensa como relacionada con la mafia y el lavado de dinero. La presencia de una cantidad de dinero de origen criminal en la política era uno de los desafíos principales en la calidad democrática del país, así como en ofrecer las máximas garantías en la gestión del poder y la buena gobernanza. En muchas ocasiones empresas relacionadas con los partidos en el poder habían sido acusados por ser financiadores de las campañas electorales. En cambio estas empresas habían tenido un trato preferencial en las litaciones públicas. La ley de descriminalización es una garantía más en las elecciones generales de 2017 para poder crear las garantías necesarias en la figura moral de los candidatos así como mantener fuera de las elecciones, elementos criminales en los órganos de representación política y también de los órganos de dirección de la administración pública.

### 8.2.2 La reforma en el sistema de Justicia

El sistema de justicia en Albania ha sido objeto de acusaciones más graves de corrupción entre todas las instituciones constitucionales de Albania. Junto con el sistema de salud tienen la peor percepción ciudadana en casos de corrupción. Casi 85 % de los ciudadanos albaneses decían que el sistema de justicia en todos sus niveles estaba corrupto así como el sistema de salud. 90% de los ciudadanos decían de haber pagado una vez en su vida sobornos en los hospitales. En una encuesta realizada por el *Centro de Información y Transparencia en Albania*<sup>655</sup>, entre los mismos jueces en Albania en un total de 350 casi 50% de ellos pensaban que el poder judicial tiene una relación corruptiva con el poder político, 25% de los jueces decían que el sistema era muy corrupto.

El sistema de justicia en Albania es uno de los problemas principales que la sociedad albanesa ha enfrentado a lo largo de la transición. Dentro de esta espiral de problemas en la justicia caben todas las ramas de derecho; los problemas de propiedad; casos civiles; derechos fundamentales; contratos comerciales; derecho penal. El poder judicial

---

<sup>655</sup> Resultados de la encuesta. pp. 10

[http://www.reformanedrejttesi.al/sites/default/files/dokumenti\\_shqip\\_0.pdf](http://www.reformanedrejttesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf)

ha sido parte indispensable del interés político funcionando bajo su presión. Teniendo en cuenta esta problemática nacional, desde 2010 la CE empieza a presionar la clase política en reformar éste sistema de justicia mediante los cambios constitucionales. La aprobación de una nueva reforma de justicia fue la condición principal para poder abrir las negociaciones de los capítulos de adhesión<sup>656</sup>.

El partido Socialista en poder desde 2013, empieza un dialogo con todas las fuerzas políticas en 2014 exigiendo mediante el consenso los cambio necesarios constitucionales para poner en marcha un nuevo modelo de justicia caracterizado por las garantías pertinentes en la independencia del poder judicial, imparcialidad de las decisiones, fomentar la profesionalidad del cuerpo de los jueces, mejorar el trabajo de la administración del poder judicial y hacer más efectiva la figura moral de los jueces y lucha contra la corrupción en este sector. Parte de éste dialogo fueron de forma muy activa y transcendental, la embajadora de la UE en Albania Romana Vlahutin, el embajador de los EE.UU., Donald Lu y a nivel institucional y de asesoramiento EURALIUS<sup>657</sup> y OPDAT<sup>658</sup>, con un papel decisivo en cuando a las enmiendas constitucionales con la aprobación final de la Comisión de Venecia, un órgano del *Consejo de Europa* en temas de las garantías judiciales según la Carta de los Derechos Humanos de Europa.

Éste proceso y la reforma del sistema de justicia tendría un impacto significativo en la vida socio-económica así como en la lucha contra la corrupción que seguía siendo una plaga muy importante. La esencia de esta reforma era aumentar la independencia del sistema sobre todo de las intervenciones políticas, liberar el sistema de la corrupción así como mejorar la profesionalidad. Esta reforma cambio todos los elementos de sistema de justicia en todos los niveles del poder judicial incluyendo también los órganos de la fiscalía. De los 26 artículos de la Constitución albanesa en la parte que regula el poder judicial, esta reforma cambio 21. Mediante esta reforma se crearon 13 instituciones nuevas en cuando a los órganos de investigación y en la comprobación de la figura moral y profesional de los jueces. Esta reforma para ser operativa y funcional necesitaba

---

<sup>656</sup> Informes anuales de la UE, recomendaciones para la reforma del sistema de justicia.  
<https://eudelegationalbania.ordpress.com/albania-and-eu/>

<sup>657</sup> Misión de la UE en Albania en la consolidación del sistema de justicia.

<sup>658</sup> Oficina internacional de entrenamiento y asesoramiento en la investigación, parte del departamento de Justicia en los EE.UU.

la aprobación de más de 50 leyes. Una de las instituciones nuevas que creo esta reforma fue el *Consejo de Elección de los Jueces* en el sistema de justicia, que desempeñaba un trabajo importante en garantizar la figura moral y profesional de los jueces. La reforma cambio el proceso de elección de los jueces constitucionales repartiendo la elección de los 9 miembros de forma paritaria entre el *Parlamento*, *Consejo Superior de Justicia* y *el Presidente*.

Uno de los cambios más importantes fue la eliminación del *Alto Consejo de Justicia* un órgano constitucional dirigido por el Presidente de la República<sup>659</sup>. Éste órgano tenía una percepción muy negativa en defensa de la corrupción en el sistema de justicia. En cambio se crearon dos consejos, uno sobre la administración del poder judicial y el otro sobre la administración de los órganos de la fiscalía. El alto *Consejo de Poder Judicial* tendrá un papel un importante en “escanear” la figura y el trabajo de los órganos judiciales así como la actividad profesional de los jueces. El mismo trabajo desempeñaba también el *Alto Consejo de los Fiscales*. Uno de los cambios de esta reforma es la forma de elección del fiscal general y el control de la actividad profesional de su trabajo y también de la institución. La reforma crea dos tribunales especiales sobre los casos de corrupción y del crimen organizado y un nuevo órgano de fiscalía especial, que reforzara el trabajo de los fiscales en casos de corrupción, crimen organizado y los casos de corrupción de los altos funcionarios<sup>660</sup>.

Mediante un acuerdo entre el gobierno albanes y el *FBI* firmada en Washington en julio de 2016 la agencia federal de investigación americana, asesoraría los nuevos cuerpos de fiscales así como la investigación sobre el envío de dinero en los paraísos fiscales de los políticos y altos funcionarios. Se calculaban que más de 1.3 mil millones de euros eran escondidos en éstos paraísos fiscales<sup>661</sup>. El “*FBI* albanes” no sería bajo la dirección de la fiscalía general sino tenia jurisdicción propia en casos de investigación más especial en temas de corrupción crimen organizado y los crímenes de altos funcionarios. La reforma en el sistema de justicia creo un nuevo órgano la *Alta Inspectoría de Justicia*

<sup>659</sup> Éste órgano tenían la percepción más alta de corrupción y de control político y se veía como uno de los obstáculos más grandes para ofrecer justicia imparcial en Albania.

<sup>660</sup> Estos órgano son parecidos al sistema americano de investigación y bajo un acuerdo del gobierno albanes y el *FBI* éste último asesorara el trabajo así como las técnicas de investigación de la fiscalía especial. Éste órgano tendrá las mismas características de la Oficina Federal de Investigación (*FBI*).

<sup>661</sup> Artículo en la prensa albanesa agosto 2016, <http://www.sot.com.al/politike/gjetja-e-parave-t%C3%AB-korrupsionit-n%C3%AB-bankat-e-huaja-ja-lista-e-shteteve-me-t%C3%AB-cilat-do>

que hace un seguimiento del trabajo de los jueces y fiscales y también una valoración sobre su profesionalidad. El *Tribunal Disciplinario de Justicia* es otro órgano nuevo de control que hace la gestión de las quejas contra la mala gestión del poder judicial y era una garantía adicional en el trabajo de la administración de justicia incluyendo el trabajo de los jueces y fiscales<sup>662</sup>.

La nueva reforma en el sistema de justicia en Albania es la más importante desde la caída del sistema comunista. Esto era la máxima garantía sobre la funcionalidad de uno de los sectores más corruptos según las encuestas de los ciudadanos. Los nuevos órganos de control e investigación crean las máximas garantías sobre la figura moral y profesionalidad de los jueces y fiscales, que eran la parte orgánica de la corrupción. Albania tiene unos de los índices más bajos en Europa en cuanto a la eficacia en los procesos penales contra los altos funcionarios y políticos involucrados en tramas corruptivas. Durante los últimos 8 años solo un exministro había sido juzgado en casos de corrupción por un daño de 150 mil euros en el Ministerio de Asuntos Sociales durante el gobierno demócrata de Sali Berisha en 2009-2013, mientras que *el Alto Comisión de Control de Estado* en 2016 reiteraba que había un daño de más de 400 millones de euros por la administración central y local, alrededor de 4% del PIB. Aunque de forma continua había acusaciones por casos de corrupción en los plenos de parlamento los órganos de control y la fiscalía del estado, no habían levantado investigación para comprobar la veracidad de estas acusaciones. La percepción ciudadana de corrupción era altísima, siendo una de las “plagas” que más perjudicaba el desarrollo del país así como el estado de derecho.

### 8.2.3 La corrupción en Albania

En las encuestas realizadas en Albania la primera preocupación entre los ciudadanos era la alta tasa de corrupción seguido por el desempleo y en tercer lugar la criminalidad<sup>663</sup>. Por sectores el poder judicial, el sistema de salud y los servicios de la administración pública son los que peor percepción tienen sobre la corrupción. Esta realidad coincide

<sup>662</sup> Texto consolidado de la estrategia de reforma de la justicia en Albania  
[http://www.reformanedrejttesi.al/sites/default/files/draft\\_strategjia\\_versioni\\_shqip.pdf](http://www.reformanedrejttesi.al/sites/default/files/draft_strategjia_versioni_shqip.pdf)

<sup>663</sup> Sistema de observación de la corrupción en Albania 2014, pp. 10.  
[http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR\\_Albania\\_2016/Raporti\\_i\\_Vleresimit\\_te\\_Korrupsionit\\_2016.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Albania_2016/Raporti_i_Vleresimit_te_Korrupsionit_2016.pdf)

con los rankings internacionales sobre la percepción de la corrupción. Transparencia Internacional<sup>664</sup> durante el año 2016 posicionaba Albania en el número 88 entre los 168 países del estudio con una puntuación de 36<sup>665</sup>. A nivel regional en 2013 llegó a ser el país con el índice más alto de corrupción en los BO seguido por Kosovo, BiH, Serbia, Montenegro, Macedonia y el país menos corrupto en la región fue Croacia. Teniendo en cuenta esta situación desde 2010 el gobierno endureció en materia penal la legislación contra la corrupción y también preparó dos estrategias contra éste fenómeno, La *Estrategia Contra la Corrupción 2015-2020* y el *Plan de Acción 2015-2017*, aun así según informaba el ministerio de Justicia el número de condenados en relación a corrupción era en una media de 120 por año, desde 2010.

En la encuesta de SELDI<sup>666</sup> en 2016, Albania había empeorado con 5 puntos en el ranking de la percepción de corrupción. En 2014, 45% de los ciudadanos encuestados decían de haber tenido que pagar a un empleado público mientras en 2016 esta cifra era 49.6 %. Los encuestados en 2016 decían que los cambios en la reforma de justicia podrían tener un buen efecto en la lucha contra la corrupción. Entre los encuestados 75% de ellos pensaban que esto tendría efecto directo y una mejoría de percepción en la lucha contra la corrupción en el país. La reforma judicial se percibe por los ciudadanos como la herramienta más eficaz en éste aspecto. Esto ha sido una de las razones porque la UE venía exigiendo la reforma en éste sector.

Uno de los razones porque hay un empeoramiento en la percepción de la corrupción según el estudio de SELDI podría ser en el hecho que con la llegada en poder del Partido Socialista en 2013, se emprendieron muchas reformas en la lucha contra la economía informal, la política fiscal, la reforma en el sector energético, que sufría hasta 35 % de pérdida en la red, principalmente por el robo de la electricidad. Durante los años 2013-2015 hubo acciones a nivel nacional para reducir las pérdidas en éste sector así como hacer más eficaz la acumulación fiscal que sufría con un déficit de hasta

---

<sup>664</sup> Publicación de la Transparencia Integración, Enero 2016

[http://www.transparenci.org/news/pressrelease/explanation\\_of\\_albanias\\_score\\_on\\_the\\_transparenci\\_international\\_corruption](http://www.transparenci.org/news/pressrelease/explanation_of_albanias_score_on_the_transparenci_international_corruption)

<sup>665</sup> El sistema de puntuación es de 0 a 100 donde los que tienen 100 puntos son los menos corruptos

<sup>666</sup> Informa sobre percepción de corrupción en Albania 2016, pp. 5.

[http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR\\_Albania\\_2016/Raporti\\_i\\_Vleresimit\\_te\\_Korrupsionit\\_2016.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Albania_2016/Raporti_i_Vleresimit_te_Korrupsionit_2016.pdf)



30%<sup>667</sup>. El aumento de los condenados por corrupción en 2014 fue el mayor en los últimos 10 años. Éste aumento estaba correlacionado con una mayor eficacia de los órganos de control, ya que esto fue también una de las promesas del Partido Socialista para llegar al poder en la campaña electoral de 2013. A pesar de éste aumento la percepción de la “inmunidad” frente a los casos de corrupción era altísima. Teniendo en cuenta la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción y el hecho que Albania sigue apareciendo en los rankings como el país más corrupto de la región, el número de condenados en temas de corrupción era insignificante.

La corrupción funcionaba dentro de un círculo cerrado, dónde los ciudadanos se ofrecen a pagar en cambios de favores administrativos o servicios públicos. En éste aspecto el número de casos de corrupción queda inmune aunque Albania tiene uno de los códigos penales en tema de corrupción de los más duros en la región. En un estudio público por SELDI<sup>668</sup> en 2016 uno de dos ciudadanos eran tolerantes con la corrupción y eran dispuestos a pagar. Esta relación entre ciudadanos y empleados públicos era parte de la *cultura de corrupción* en las sociedades en cambio y transformación profunda.

La cultura de corrupción es un fenómeno en Albania por varias razones. En primer lugar las sociedades con rentas bajas y con ciertos grados de colectivismo y también tradicionalismo son dispuestas a tener altos índices de corrupción. Para el Javidan Mansour (2007) quien lideraba el proyecto del Banco Mundial, GLOBE la cultura de corrupción es fenómeno en aquellas situaciones dónde las administraciones públicas ofrecen una calidad poco profesional en los servicios y dónde los empleados públicos se rigen por mala formación profesional. Otro elemento en la cultura de corrupción está relacionada con los servicios técnicos de las administraciones públicas. Está comprobada que la inclusión de los sistemas informáticos en estas administraciones, reduce los casos de corrupción. Para Javidan (2007) existen dos elementos muy importantes que causan el desconfío en el papel del estado y su servicio hacia los

---

<sup>667</sup> Debido a que hubo mayor presión en el cumplimiento de la ley, muchos ciudadanos en vez de hacer frente a los pagos o a las multas correspondientes se ofrecían a pagar un soborno en cambio de cumplir con las obligaciones correspondientes. En el balance que hay entre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la corrupción muchos empresarios elegían sobornar a un empleado público para no pagar los impuestos o las multas correspondientes.

<sup>668</sup> Informe de la Iniciativa de sureste europea sobre desarrollo e integridad (SELDI siglas en inglés) Informe de valoración de la corrupción en Albania en 2016, pp. 16  
[http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR\\_Albania\\_2016/Raporti\\_i\\_Vleresimit\\_te\\_Korrupsionit\\_2016.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Albania_2016/Raporti_i_Vleresimit_te_Korrupsionit_2016.pdf)

ciudadanos. El correlaciona la distancia del poder (*power distance*)<sup>669</sup> y el colectivismo familiar con la confianza en el poder del estado. El resultado de esta relación hace que los ciudadanos tengan poca confianza en las instituciones y altas tasas de corrupción. La cultura de corrupción es un trato silencioso entre el que ofrece un soborno, con el que lo recibe.

Como se reflejaba en la encuesta más de 50 % de los que habían sido víctima de la corrupción, decían de haber ofrecido ellos mismo pagar para haber un trato preferencial o hacer una gestión administrativa en menos tiempo. Éste dato es muy significativo para entender la dinámica de la corrupción en Albania o en casos similares. La corrupción en Albania es presente en todos los sectores de la vida pública incluso en los partidos políticos, que son en gran mayoría la parte principal dónde se origina la corrupción. Las “cabezas” de las organizaciones políticas a nivel local y su participación en la administración pública local son parte del ciclo corruptivo. En muchos casos su figura es parecida a los “señores de guerra” quienes controlan en gran mayoría la vida pública y las litaciones públicas en sus zonas de influencia. Estas litaciones han sido durante la transición albanesa uno de los focos principales de las tramas corruptivas. En éste caso hay un pacto corruptivo entre los administradores públicos y las empresas que participan en estas litaciones. En general las empresas afines a los partidos políticos suelen tener gran parte de las litaciones públicas. Las acusaciones en los plenos del parlamento en éste “negocio” eran habituales.

En los casos dónde hay indicios de la cultura de corrupción el problema resulta más complicado y requiere más tiempo en resolverlo. La impunidad en Albania es uno de los factores que obliga a los ciudadanos en ser parte en el ciclo de corrupción. La vida parlamentaria está caracterizada de acusaciones por tramas corruptivas y también en la prensa se denuncian continuamente casos corruptivos. En general los casos de crimen económico son regidos por una investigación poco profesional y en gran mayoría no terminan en acusaciones y cuando terminan la corrupción en el sistema de justicia hace que la impunidad sea un fenómeno normal en los casos del crimen económico como parte del mundo de la corrupción. Éste hecho reduce las expectativas y esperanzas que los ciudadanos tienen en el sistema de justicia y las condenas respectivas. En el código

---

<sup>669</sup> *Power distance* se refiere a la diferencia entre padres e hijos y gobierno e ciudadanos. Colectivismo familiar tiene que ver con de la fortaleza de la relación entre el mismo grupo.

penal albanes se condenan también a los que ofrecen dinero en cambio de favores. Éste hecho en muchos casos hace que la cultura de la corrupción sea más silenciosa y todos los que participan en la corrupción tengan sus beneficios. En éste caso la lucha contra la corrupción se hace más difícil. En general éste círculo es más efectivo en los centros urbanos pequeños, dónde existe una relación más “cordial” entre los empleados públicos y los ciudadanos.

Por sectores donde más se han notado la cultura de corrupción es en los servicios de salud. Aunque en todos los hospitales públicos en Albania hay un número gratuito dónde los ciudadanos pueden denunciar casos de corrupción el número de las denuncias es insignificante. La tasa de aquellas personas que han tenido que pagar para recibir atención médica durante su vida en Albania puede alcanzar hasta 95%. En general el sistema de salud según las encuestas es dónde más evidencias de corrupción hay. La opción de denunciar casos relacionados con la corrupción es posible en todos los servicios públicos, pero las denuncias son casi inexistentes. La misma opción existe también en los puestos fronterizos o las comisarias, para poder denunciar casos de corrupción con el cuerpo policial. En general los ciudadanos no hacen uso de éste servicio. Esto es un signo más del hecho que la cultura de corrupción está bien radicada en Albania. Una de las metas de la reforma en el sistema de justicia en Albania fue hacer más eficaz la lucha contra la corrupción. En éste aspecto es muy importante que la lucha contra la corrupción en Albania empieza por los niveles más altos de abuso de administración pública así como en las elites políticas. Hasta ahora no ha habido condenas en casos de corrupción en altas esferas del poder, aunque la percepción ciudadana es que entre esta elite hay un fenómeno de corrupción bastante generalizada.

Aunque el código penal en temas de corrupción se haya endurecido en varias ocasiones, la estrategia en la lucha contra éste fenómeno tiene que ser enfocada en la eficacia de investigación en temas de corrupción y también en el crimen económico. Por otro lado muchos servicios administrativos tienen que ser digitalizados para dificultar el compromiso de los empleados públicos y los ciudadanos en la cultura de la corrupción. Mediante los fondo IPA I y II algunos servicios se digitalizaron, pero sin tener un impacto directo en la cultura de la corrupción, porque estaban relacionado más con la transparencia que con la lucha directa contra este fenómeno.

#### 8.2.4 El crimen organizado y lavado de dinero

En todos los informes de la UE la problemática del crimen organizado en Albania ha sido evidenciada de forma frecuente y también en la opinión pública albanesa esto es de las preocupaciones mayores. Albania se caracteriza por tener una vida activa de la criminalidad organizada evidenciado también en los informes policiales de las agencias europeas y también de los países que más afectados están por esta actividad, en éste caso Italia y Grecia.

Los factores que se relacionan con esta actividad criminal son diferentes. El cambio de régimen en 1990 desde una política severa en materia penal hacia un estado libre y no funcional; la crisis de 1997 dónde más 300 mil armas cayeron en las manos de la población civil; la falta de órganos profesionales en materia de investigación; la corrupción endémica entre la fuerzas de la seguridad pública y entre los órganos de fiscalía; la posición geográfica entre Este y Oeste de Europa; la falta de la estabilidad política en el país en dos décadas, son unos de los motivos de la formación de los grupos criminales en Albania y en extranjero. La cooperación entre las agencias de lucha contra el crimen organizado en Albania ha sido en niveles nada profesionales y a veces en función de la actividad criminal de éstos grupos. Éste fenómeno ha sido también influido por capacidades escasas en disposición de los órganos competentes en la lucha contra éstos grupos. En todo éste círculo las tasas muy bajas de denuncias y el miedo a la venganza han dejado mano libre a los grupos criminales en usar su capacidad en fomentar la cultura de miedo.

La tipología del crimen organizado en Albania está repartido en varias etapas. Durante los años 1990-1997 éstos grupos están en sus primeros pasos en el mundo criminal y bajo estructuras armadas y muy violentas y en lucha continua entre ellas en el control de varias zonas en el país. El año 1997 servirá como periodo de ajuste de cuentas, debido a la ausencia total de la fuerza del estado. Más de 2500 personas se asesinaron entre bandas criminales y robos con violencia durante 1997-1998. Después de la crisis de 1997 hasta 2004 hay un cambio ligero en la actividad criminal expandiendo su área de “servicios” derivando parte de esta actividad al mundo empresarial. Otro fenómeno que se puede notar, es una mayor colaboración entre los grupos criminales albaneses en

Europa dónde se crea una red de actividad criminal sobre todo entre Italia, Grecia y Albania.

En general éstos grupos criminales han ejercido su actividad cerca de las zonas más grande urbanas en el país y también en la zonas fronterizas. En general Albania ha sido exportador de varias drogas principalmente a Grecia e Italia. El cannabis sativo ocupa el mayor volumen de estas drogas. La heroína proveniente del oriente medio ha sido una de las drogas que pasaba por Albania debido a que era parte de la ruta proveniente de Turquía hacia la Europa Occidental. El tráfico de armas, principalmente de aquellas que se robaron durante la crisis de 1997 ha sido parte de éste tráfico. Según las sentencias de los tribunales en Albania, 42% han sido por tráfico de drogas, 18% tráfico de armas, 17% tráfico de seres humanos, 9% tráfico de emigrantes, 8% por extorsión y solo 6% por participar en grupos criminales<sup>670</sup>. Según el EUROPOL los grupos criminales albaneses han cambiado el papel en el tráfico de drogas. Si antes eran quienes traficaba la cocaína en los países de Europa Occidental como, en Italia, Suiza, Reino Unido, a partir de 2011 se encargan a traficarlo desde el origen en América Latina hacia Europa<sup>671</sup>.

En cuando al tráfico de cannabis, Albania ha sido productor y exportador de esta droga desde el año 1992 cuando más de 15 parcelas se descubrieron en el sur de país que ha sido históricamente el centro de cultivo de esta droga. Principalmente esta droga era traficada en Grecia e Italia. Hay que subrayar que durante los años en gobierno del Partido Demócrata, la producción de cannabis ha sido tolerada principalmente en la localidad de Lazarat a dos kilómetros de la ciudad más importante en el sur de Albania, Gjirokastra, como consecuencia este partido continuamente era votada con 80% de los votos en este pueblo. La cantidad producida anualmente solo en esta localidad era de más de 100 toneladas cada año<sup>672</sup>. La CE en sus informes anuales reiteraba continuamente desde 2010, que la producción de esta droga y la tolerancia que se demostraba en su cultivo era un obstáculo en la integración europea de Albania. En 2014 el nuevo gobierno socialista mediante una operación policial acabó con la

---

<sup>670</sup> Publicación en 2016 de OSFA Albania sobre el crimen organizado en Albania, pp. 16 , [https://www.osfa.al/sites/default/files/press\\_raporti\\_total\\_oc\\_0.pdf](https://www.osfa.al/sites/default/files/press_raporti_total_oc_0.pdf)

<sup>671</sup> Estudio de OSFA Albania, pp. 43.

<sup>672</sup> Esta localidad ha sido históricamente una de las zonas que más apoyo electoral tenía hacia el Partido Demócrata en Albania.

producción de cannabis en esta localidad. Un año más tarde la producción de esta droga se multiplico a lo largo de todo el país y en 2016 se puede decir que era el año que más cannabis se producía en Albania en los últimos 10 años. Si antes la producción estaba centrado solo en unos puntos, en 2016 había indicaciones que el cannabis se producía casi en todo el territorio<sup>673</sup>.

A partir del año 2004 la tipología del crimen organizado en Albania cambia hacia el mundo empresarial y lavado de dinero. La construcción, fábricas de elaboración de los productos primarios, minas de cromo, gasolineras, casinos, producción de energía, agencias turísticas son algunos de los sectores dónde se ha invertido el dinero proveniente de la actividad criminal. “Irónicamente” por sectores hay que subrayar que este dinero invertido ha dado un impulso positivo en la economía del país y en general se calcula que 0.5% del PIB ha sido por el impacto del dinero “sucio”. Más de 2.5 mil millones de dólares cada año se calculaban que se “blanqueaban” en los 800 puntos “Exchange” que había en el país<sup>674</sup>. El espiral de lavado de dinero en Albania ha tenido un efecto muy negativo en el estado de derecho y también en la calidad democrática. En muchas ocasiones éste dinero ha sido invertido en campañas electorales. El lavado de dinero ha fortalecido aún más los grupos criminales haciendo de la impunidad un fenómeno normal en Albania. Sumando la corrupción en el sistema de justicia y también la cobertura política en algunos casos, hacia que éstos grupos podrían ejercer su actividad con más facilidad. Hay que subrayar que en el lavado de dinero han participado también otras mafias, principalmente proveniente de Italia.

La transición política, la ausencia de las agencias especializadas en la investigación y una cierta tolerancia en la inversión del dinero proveniente de la actividad criminal en el mundo empresarial han favorecido el lavado de dinero. Éste fenómeno ha creado elites empresariales “falsas” y ha tenido un efecto negativo en la competitividad económica sobre todo en el sector SME. Por otro lado, la gran cantidad de circulación de dinero en efectivo, los controles inadecuados en las fronteras, la evasión fiscal y las declaraciones falsas de las rentas y ganancias de las actividades económicas, han sido causas

---

<sup>673</sup> En un seguimiento diario de la prensa durante el mes de septiembre y octubre en Albania en 2016, más de 2500 plantas de cannabis repartidos principalmente en el sur de país eran destruidas diariamente por las fuerzas de policía. Mientras tanto la oposición denunciaba en el mismo tiempo que altos cargos de la policía albanesa estaban involucrados en esta producción y tráfico.

<sup>674</sup>Fink, Muco, Baumeister, Money laundering “The case of Albania”, pp. 418 [https://ifsh.de/file-CORE/documents/iearbook/english/04/Fink\\_Baumeister\\_Muco.pdf](https://ifsh.de/file-CORE/documents/iearbook/english/04/Fink_Baumeister_Muco.pdf)

secundarias que han favorecido éste proceso. En éste aspecto ha sido difícil evidenciar y comprobar el origen del dinero teniendo en cuenta que las agencias de la investigación y control en algunos casos han sido parte en el lavado de dinero.

Uno de los efectos del lavado de dinero en Albania ha sido el fortalecimiento de los grupos criminales en el mundo empresarial. Esto ha servido también como una defensa contra las investigaciones de la fiscalía. El pico de esta actividad fue en 1994- 1997 cuando se calcula que más de 1.5 mil millones de dólares fueron infiltrados en el sistema financiero “piramidal” en Albania<sup>675</sup>. Durante el periodo 2003-2012 según la *Agencia Americana de la Integridad Financiar Mundial* (GIF), Albania perdía cada año más de 1.3 mil millones de dólares por el crimen organizado y la evasión fiscal. Aunque había de un marco legal penal muy duro bajo la ley de “*Anti Mafia*”, la agencia del crimen económico y de la lucha contra el lavado de dinero no han podido ser eficaces en el secuestro de las propiedades proveniente de lavado de dinero o de la criminalidad organizada.

Con los cambios políticos en 2013 hubo una mayor eficacia en temas de secuestro. En 2013 el valor total de las propiedades secuestradas provenientes del lavado de dinero fue solo 240 mil euros, mientras en 2014 era 24 millones de euros. Con la implementación de la nueva reforma de justicia en el país se espera una lucha más efectiva en temas de secuestro y lavado de dinero. Esta reforma y los nuevos órganos de investigación pueden desconectar de forma más eficaz los lazos entre la clase política y los grupos criminales y su financiación. La actividad de los grupos criminales durante los 25 años ha afectado en general el desarrollo del país y ha creado una elite mafiosa con bastante poder. En muchas ocasiones en la prensa se han vinculado nombres de políticos con relación directa con las familias mafiosas<sup>676</sup>. La reforma en el sistema de justicia en Albania y la creación de un órgano especial en la lucha contra el crimen organizado y los casos de corrupción en las altas esferas de la vida política en el país, se espera dar resultados concretos en lucha contra el crimen organizado. Desde el 2005, cuando hay un cambio en la tipología criminal en Albania con mayor inversión en el mundo de los negocios, los grupos criminales han tenido más de 10 años para limpiar el

---

<sup>675</sup> OSFA Albania, pp. 105 [https://www.osfa.al/sites/default/files/press\\_raporti\\_total\\_oc\\_0.pdf](https://www.osfa.al/sites/default/files/press_raporti_total_oc_0.pdf)

<sup>676</sup> Según la antimafia italiana en Albania hay cinco familias mafiosas con lazos también con las familias italianas de mafia.

origen del dinero usado en éstos negocios y también limpiar su figura ante las exigencias e investigaciones de los cuerpos de seguridad. En éste aspecto la cobertura política que han tenido así como la corrupción entre el poder judicial en Albania han hecho posible que los grupos criminales actuasen fácilmente en un entorno dónde el estado de derecho no era eficiente. El crimen organizado es uno de los desafíos que Albania enfrenta en la integración europea y esto ha sido evidenciado frecuentemente por la CE.

La lucha contra el crimen organizado y la eficacia de los órganos de Justicia seguirá siendo un problema sustancial en los BO, porque tiene facetas, legales económicas, culturales. De igual forma que se aumentan las maneras y las formas en la lucha contra el crimen organizado, se aumentan también las formas que el crimen organizado se defiende de la actividad de las autoridades públicas. Incluso los países miembros enfrentan problemas en la lucha contra el crimen organizado y sobre todo la eficacia de los órganos judiciales. En enero de 2017, la CE en función del mecanismo CVM (Mecanismo de Cooperación y Verificación), en vigor para Rumania y Bulgaria desde 2007, destacaba que estos países aun no cumplían con los criterios comunitarios, en garantizar un sistema judicial funcional e independiente. Según la CE, Rumania aún tenía problemas en la lucha contra la corrupción, mientras Bulgaria en la lucha contra el crimen organizado<sup>677</sup>. El mecanismo (CVM), reflejaba que Rumania y Bulgaria aun no estaban preparados para ser miembros de la UE y que la decisión de aceptar éstos países en la UE en 2007 fue meramente político.<sup>678</sup>

### 8.3 El desafío de la buena gobernanza en Albania

Aunque no hay un consenso mundial sobre el concepto de la buena gobernanza para el Banco Mundial se entiende la eficacia en la gestión de las instituciones económicas, la gestión del sector público y el liderazgo. Otras organizaciones como la NN.UU, EU y

---

<sup>677</sup> Noticia en enero de 2017, sobre la comunicacion de la CE en, el progreso del mecanismo CVM. <http://www.balkaninsight.com/en/article/romania-bulgaria-still-need-monitoring-commission-says-01-25-2017>

<sup>678</sup> En las entrevistas realizadas en funcion de éste trabajo, la percepcion de la ampliacion de 2007 fue una deicision politica. El ex Presidente del Parlamento de UE y Jose Maria Gil Robles, que fue tambien presidente de la comision de trabajo del PE en la ampliacion de EU con Rumania y Bulgaria, me ha retirado en diferentes ocasiones que la decision de ampliacion en 2007 fue meramente politica.



OECD añaden más elementos que tienen que ver con los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y la eficacia en la lucha contra la corrupción, gestión de los procesos electorales, independencia del poder judicial, transparencia, descentralización y derechos civiles. Con la buena gobernanza se entienden todas las funciones del estado moderno que desde luego no se relaciona solo con el papel del gobierno que ejerce el poder ejecutivo. La función de la buena gobernanza es multinivel, aun así el peso más importante recae en la eficacia del gobierno. Para J.Gerring (1999) la buena gobernanza se basa en el concepto de *bondad* y tiene cuatro componentes; buena gobernanza tiene infinidad de definiciones y metas y que está siempre en transformación; lugar el término está relacionado con los sistemas liberales democráticos; se expande en diferentes niveles; no está fundado en una teoría y causa confusión con lo cual es una acción independiente según las circunstancias.<sup>679</sup>

En caso de Albania el concepto de la buena gobernanza se relaciona con uno de los principios básicos que es en primer lugar la figura moral y la profesionalidad de los gestores públicos y principalmente de los que están directamente relacionadas con el diseño de las políticas públicas y su ejecución. En segundo lugar está la gestión de los recursos públicos y la relación que tienen con el destinatario de la buena gobernanza, que es el ciudadano. Otro elemento muy importante es la transparencia, redición de cuentas y lucha contra elementos corruptivos en la gestión del poder. Estos elementos podrían ser la fase primera de la buena gobernanza, que es dónde se desarrolla el concepto hacia la eficacia de toda la actividad pública. En el fortalecimiento de la buena gobernanza es muy importante la continuidad de los sistemas políticos democráticos que construyen experiencias y buena tradición en la gobernanza. En éste aspecto los sistemas de liberal democracia son los que mejor resultados tienen.<sup>680</sup>

En general los cambios políticos en Albania se han acompañado con dificultades en la transición del poder y el país como en todos los casos de los BO carece de la tradición en la calidad y en los modelos de gobernanza. Aunque en general no hay una separación de los niveles de gestión en la gobernanza, en el caso de Albania no se puede hablar de buena gobernanza sino de una *gobernanza funcional* capaz de ofrecer servicios pero sin

---

<sup>679</sup>Gerring, J. (1999) *What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the social science/ vol 31/ Palgrave Macmillan Journals*. London, pp. 357-393.

<sup>680</sup> Según el Banco Mundial el país mejor gobernado en el mundo es Suiza que coincide también con una tradición en la gobernanza que data tres siglos atrás, con lo cual éste elemento es muy importante.

hacer una evaluación positiva del impacto de la administración pública en su performance y como afecta a los ciudadanos y al desarrollo del país.

Desde el año 2013 se han visto algunas mejoras en los servicios públicos incentivada en la “euforia” de cambio que el Partido Socialista quiso plantear. A pesar de que se emprendieron diferentes retos en la buena gobernanza, este objetivo entra en los cambios estructurales de un país, con lo cual hay signos de mejoras pero aún no se puede hablar de un cambio notable. Parte de estos cambios se pueden constatar mediante las preguntas por ejemplo; cómo influyen las cámaras portables de la policía albanesa en la reducción de los casos de abusos y corrupción; cuál es el efecto de los cambios producidos en el sistema nacional de impuestos; cuál es el impacto en la inversión en la red de carreteras secundarias; cómo medimos el performance de la administración pública y qué medidas se toman en hacer más eficaz su función; cómo funciona el sistema de rendición de cuentas y el seguimiento de los objetivos en estas administraciones; si su función no encaja con las expectativas del país como reducimos el número de los funcionarios.

La rendición de cuentas es un elemento imprescindible en la buena gobernanza, pero en Albania esta forma de evaluación ha sido poco frecuente. La evaluación de los proyectos en el sector público es un elemento clave en la eficacia de la AP. En respuesta de la pregunta anterior, se podría lanzar una respuesta en forma de hipótesis que la buena gobernanza es un modelo pluralista que necesita el “*feedback*” de los ciudadanos y también de otros entes públicos. La buena gobernanza funciona en círculo y para ser funcional tiene que cumplir con diferentes indicadores, como el estado de derecho, desarrollo social y económico, democratización. Por esta razón los mejores gobiernos son de los países con el mejor índice de desarrollo humano. La buena gobernanza ha tenido cierto éxito en regímenes totalitarios y no siempre ha sido relacionado con los sistemas democráticos.

Todas estas preguntas técnicas sobre las iniciativas de la buena gobernanza en Albania son parte de la mejora en el performance del todo el aparato responsable en la gobernabilidad del país. Entre la gobernabilidad y la buena gobernanza hay una gran diferencia. Si con el primero entendemos las funciones básicas e instituciones estables con la segunda se trata de un cambio cualitativo de las primeras funciones de la

governabilidad. Albania se caracteriza por tener instituciones estables pero no eficaces. En éste aspecto la eficacia de la institución es muy relacionada con su independencia y las reformas emprendidas. Las reformas son la clave del progreso en las sociedades libres y que marcan el grado de desarrollo.

Desde 2013 el *Partido Socialista* emprendió unas reformas “superficiales” sin tocar al fondo los problemas de la sociedad albanesa, que en gran parte residen en; la administración pública, incluyendo su despolitización y valoraciones periódicas así como rendición de cuentas y transparencia; rediseño de las políticas públicas; lucha contra la corrupción; lucha contra la informalidad y la economía sumergida; implementación de la ley de la propiedad; mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; política nacional en atraer los recursos humanos; revaloración del sistema educativo. Todos estos elementos pavimentan el camino hacia la buena gobernanza según los estándares europeos. A pesar que la buena gobernanza es un término amplio y en desarrollo, esto no significa que los gobiernos que abrazan el modelo liberal o comunitario de estado no puedan distinguir entre la buena o la mala gobernanza.

#### 8.4 La administración pública, el problema crónico de la buena gobernanza

La importancia de la AP por lo menos en el modelo europeo sigue aun teniendo influencia del pensamiento *Weberiano*, de la función que tienen estas administraciones en la funcionalidad y eficacia del estado *como principal facilitador de las soluciones*. Parte integral de la figura del funcionario público según Weber debería ser la imparcialidad, promoción de los funcionarios, “*meritocracia*”, *legalidad* y *racionalidad*<sup>681</sup>. Estas ideas han sido parte del papel que han tenido los estados en la Europa Occidental y también parte de la intervención persistente de la UE en la regularización de los elementos de la gobernanza así como el desarrollo económico.

Si el estado es el actor más importante en el desarrollo, entonces la AP es el motor de toda la función y su eficacia. Los problemas principales de la AP en Albania son la politización, la profesionalidad y la corrupción. La AP está caracterizado por presión

---

<sup>681</sup> En su libro publicado en 1922 *Economía y la Sociedad*, Weber analiza los beneficios de la AP mediante el control desde arriba hacia abajo llamado *hierarquia monocratica*.

externa y politización que afecta la profesionalidad, los servicios públicos y el desarrollo del país. Los cambios habituales de los empleados públicos según el cambio de los gobiernos ha sido uno de los problemas principales en la eficacia de la AP. Según ha indicado también la CE en sus informes de cada año, esto es uno de los problemas clave en el desarrollo del país. Por esta razón en las dos fases de la IPA, éste sector recibió la mayor atención de los fondos comunitarios y fue sin lugar a dudas dónde peores resultados se obtuvieron.

La causa original de los problemas que tiene la AP, radican en el cambio del sistema político en 1991. El cambio del régimen llevo a un cambio total de la AP en el país que extendió sus efectos en casi todos los sectores. Estas administraciones eran consideradas como las elites de la clase media alta con un papel importante en preservar el régimen totalitario en poder. Esta elite era parte integral del sistema comunista y en general miembros del *Partido de Trabajo*, con lo cual con el cambio del régimen gran parte de AP debería ser reformado. El cambio trajo otra elite proveniente de los partidos políticos con poca preparación profesional y sin tener la experiencia necesaria en la gestión e implementación de las políticas públicas<sup>682</sup>. La parte burocrática de la AP y también en los niveles inferiores, se llenaron con militantes políticos lejos de cualquier criterio profesional. Por ejemplo los nuevos jueces y fiscales en Albania en los años 90, fueron formados en cursos de formación de 6 meses, sin la educación universitaria pertinente y que en gran mayoría de los casos eran militantes de partidos políticos. Éste grupo de jueces y fiscales en general fueron quienes controlaban el poder judicial a lo largo de la transición política. Esto fue uno de los problemas más graves del sistema de justicia desde su “reforma” en 1992 que tuvo efectos de “metástasis” en la calidad del estado de derecho, democracia, desarrollo económico y perturbo la paz social en el país<sup>683</sup>. Como consecuencia, se crea otra elite muy politizada, heredando las mismas características que es la politización. El cambio principal entre las dos elites, es que durante el régimen comunista la tasa de corrupción era más baja, mientras a partir de 1991 el aparato burocrático y los empleados de los rangos más inferiores serian parte integral del problema nacional de la corrupción.

---

<sup>682</sup> Denuncia en la prensa albanesa de las carencias de profesionalidad en cuerpo de los jueces. <http://www.gazetatema.net/web/2016/08/03/vlahutin-disa-gjyqtare-jane-nder-njerezit-me-te-pasur-ne-vend-dhe-pse-kane-page-800-euro-ne-muaj/>

<sup>683</sup> Debate parlamentario en 1992, publicado en la prensa albanesa, contra la inclusión en el sistema de justicia de los jueces provenientes de una formación judicial de solo 6 meses. <http://tesheshi.com/dossier-kur-maks-haxhia-e-kudret-cela-kundershtuanprodhimin-e-juristev-6-mujore-ne-fabriken-e-plepave-per/>

Durante estos 25 años los tres problemas principales que se han evidenciado en la AP han sido; los cambios crónicos de los empleados públicos según los gobiernos respectivos que afecta directamente la profesionalidad de la AP; éste cambio ha tenido un efecto en la cultura de corrupción en estas administraciones, la continuidad de las reformas y la eficacia de la gobernanza<sup>684</sup>. Los cambios habituales han sido justificados por los gobiernos como un intento de liberar la AP de la influencia política. En general éste cambio se ha notado más en los niveles altos de administración pública. La AP han sido tratada por los partidos políticos como “oficinas de empleo”. Durante la primera ejecución de la estrategia de AP en el periodo 2009-2013, la CE resumía que la contratación de los empleados públicos en Albania estaba caracterizado por prácticas no transparentes y en mayoría de los casos proveniente de las filas de los partidos políticos en el poder.

La estrategia 2015-2020<sup>685</sup> de la reforma en la AP es un elemento importante en el cambio y la eficacia en la ejecución de las políticas públicas. Esta estrategia fue asesorada por SIGMA y ponía el énfasis en la importancia que tiene la ejecución de esta reforma en la responsabilidad que hay en la implementación del “*Acquis*” comunitario durante la negociación de los acuerdos de adhesión. La nueva ley 152/2013 del Empleado Público estaba en línea con el marco comunitario, profesionalismo, imparcialidad política, transparencia y contabilidad e integridad. Aun así su implementación no fue operativo hasta 2017. Los fondos IPA destinados a la reforma de AP y la estrategia 2014-2020 tenían como meta la despolitización, la contratación en base de los méritos y estándares éticos con resultados en la lucha contra la corrupción. En función de esta meta estaba también la estrategia 2020 del sureste europeo de RCC “Gobernanza y Crecimiento”. Uno de los componentes de esta estrategia se refería a la capacidad de la AP.<sup>686</sup>

#### 8.4.1 El diseño de las políticas públicas

<sup>684</sup> La ley 8549/1999 define el estatus del empleado público y su responsabilidad en la formulación y ejecución de las reformas y las estrategias relacionadas con la políticas públicas

<sup>685</sup> [http://www.dap.gov.al/images/PAR\\_Strategi\\_2015-2020\\_English.pdf](http://www.dap.gov.al/images/PAR_Strategi_2015-2020_English.pdf)

<sup>686</sup> Estrategia de la IPA “Suporte de la AP” CE, pp. 4  
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa/2015/20160126-support-to-public-administration-reform.pdf>

Albania es un país de rentas bajas y con un PIB por debajo de sus capacidades, teniendo en cuenta la posición geográfica, los recursos materiales y recursos humanos. Según el índice de desarrollo humano el país está posicionado como de los menos desarrollados en Europa y ocupaba el lugar 85 en el informe de 2015. El país está caracterizado por infraestructuras deterioradas e inexistentes en algunos sectores, una red de carreteras de mala calidad como consecuencia una alto número de accidentes e infraestructuras aeroportuarias escasas<sup>687</sup>. Los puertos de país excepto en Durres no tienen capacidad de manipulación y de anclaje de grandes barcos o cruceros. En general Albania tiene una red muy amortizada de carreteras secundarias. La red ferrocarril es casi inexistente y muy amortizada.

Teniendo en cuenta éstos factores el diseño de las políticas públicas es muy importante debido a que las necesidades son muy amplias y que los recursos que dispone son muy reducidos. A partir del año 2000 se ven los primeros esfuerzos en el diseño de las políticas públicas según las prioridades del país. Albania era el país de la región que menor parte de su PIB invertía en las políticas públicas, el 29%<sup>688</sup>. Casi todos los gobiernos desde 2001 hasta 2013 han puesto su interés en la inversión en las infraestructuras. Principalmente las partidas más grandes presupuestarias se han destinado en infraestructuras. Esta política culminaría con la gestión del *Partido Demócrata* durante 2005 -2013 dónde hay un volumen importante de obras públicas construyendo casi 2500 km nuevos en la red de carreteras en el país. Esto era casi 30% del total de la red de carreteras. En general las litaciones públicas en las obras de infraestructuras han sido objeto de corrupción y clientelismo<sup>689</sup>. Durante éste tiempo la deuda pública en Albania desde 45 % del PIB alcanzo 73% en 2013. El alto gasto público principalmente en las obras de infraestructura y las remesas pueden ser uno de los factores que porque Albania fue el único país de la región que no tuvo recesión económica durante los peores momentos de la crisis económica.

---

<sup>687</sup> Albania tiene solo un aeropuerto civil en uso, otro aeropuerto en el norte del país en la ciudad de Kukes no es operativo

<sup>688</sup> Esta suma es 15 % de la región y 20 % de la media comunitaria.  
<http://www.qkzh.al/publications/PubExpenditAL.pdf>

<sup>689</sup> *Open Data Albania* señalaba que entre julio 2015-2016 que más de 207 litaciones públicas se habían realizadas con solo una empresa interesada <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/id/1863/Tendera-te-zhvilluar-me-nje-konkurent-te-vetem-per-periudhen-Korrik-2015---Shtator-2016>

Con la llegada de los socialistas en el poder, las reformas económicas emprendidas durante 2013-2014 intentaban una mejor administración de las cuentas públicas para frenar el aumento de la deuda y mejorar las cuentas públicas. Como consecuencia casi gran mayoría de las obras públicas principalmente en carreteras se pararon. Los socialistas emprendieron nuevas políticas públicas con el mayor enfoque en la revitalización de la administración local. En la senda de estas reformas, se aprobó una nueva reforma administrativa que mejoraba la gobernanza local y ampliaba el territorio de las nuevas alcaldías. A partir de 2014 bajo el lema de “*Renacimiento Urbano*” se emprendió un plan nacional para revitalizar la arquitectura urbana de las ciudades así como servicios públicos. Éste plan tuvo resultados importantes en revitalizar los centros urbanos del país. Aunque uno de los factores de estas reformas era el fomento del turismo, Albania aun no tenía un modelo de turismo a pesar que en muchas ocasiones se hacía referencia como uno de los sectores estratégicos de la economía.

En general las políticas públicas en Albania se han hecho en función de las necesidades más emergentes en país teniendo en cuenta también la voluntad política de los partidos en el poder. Albania tiene infraestructuras muy deterioradas y según la CE necesita más de 2.500 millones de euros para poder tener infraestructuras según los estándares de la UE. Esto supone casi 25% del PIB. En el diseño de las políticas públicas hay que tener en cuenta tres elementos principales. En primer lugar son los elementos de inversión pública para garantizar un crecimiento sostenible. En éste aspecto el gobierno tiene que privatizar algunos sectores estratégicos de infraestructura. El país tiene un potencial que aún no está explorado en el transporte de ferrocarril. Albania es parte de los corredores balcánicos norte sur, pero a nivel de conexión tiene infraestructuras muy deterioradas. El aeropuerto internacional de Tirana es el único en el país, mientras con el auge de los vuelos “*low cost*” se pueden aprovechar más las posibilidades para ofrecer vuelos en nuevos aeropuertos en sur y el norte del país. Albania tiene de las tarifas aeroportuarias más altas en la región<sup>690</sup>.

En el nuevo concepto de las políticas públicas, debido a que Albania no tiene la capacidad de inversión, una de las opciones podría ser la nueva *asociación* entre sector el público y privado. La red ferrocarril y el transporte aéreo son dos sectores con una

---

<sup>690</sup> Ministro del transporte albanes Haxhinasto confirma que Albania tiene las tarifas más caras en la región <http://acp.al/lajm.php?id=74>

gran capacidad de inversión. El marco estratégico de las políticas públicas tiene que ser centradas en dos pilares muy importantes. En primer lugar ofrecer mejores servicios públicos sobre todo en las políticas de salud pública y el segundo pilar en invertir en políticas públicas con alta capacidad de crecimiento como pueden ser energía, transporte y mejor gestión de los recursos nacionales. Albania es el país que menos gasta en la sanidad pública y tiene uno de los peores servicios médicos en la región<sup>691</sup>. Hasta 2013 las políticas públicas se habían diseñado en función de estrategias “confusas” orientadas solo en la mejoría de las infraestructuras pasando factura a la deuda pública.

La buena gobernanza tiene una relación directa con las políticas públicas, porque mediante estas políticas se ponen a prueba la capacidad de gestión de la AP y su eficacia. Un nuevo concepto en el diseño de la inversión pública para fomentar las capacidades nacionales es muy importante para tener resultados en el crecimiento económico y de la competitividad para hacer frente a los desafíos de adhesión en la UE y la responsabilidad que conlleva en ser parte del mercado único.

#### 8.4.2 El círculo de informalidad económica en Albania

El impacto de la economía informal en Albania perjudica gravemente la gobernanza y la redistribución de los servicios para los ciudadanos. En primer lugar influye directamente en el crecimiento económico. Una economía informal significa un gran hándicap en los datos macro y microeconómico como puede ser la tasa de desempleo. La recaudación de los impuestos es la fuente principal de los ingresos y de las únicas fuentes de generar buenos servicios públicos. Las dos formas más comunes en éste aspecto son la presión fiscal, políticas tributarias y la lucha administrativa contra éste fenómeno. Gutman (1977) se considera como el primer economista que dedicó gran parte de su trabajo a la economía informal calculando la cantidad de dinero utilizado en efectivo en varios sectores como ventas en minora, actividades ilegales, restaurantes, servicios, trabajo informal etc. Según el, si el círculo de movimiento de dinero es más grande que las

---

<sup>691</sup> Gasto en el servicio sanitario en Albania es solo 8 % mientras en la región es el doble, noviembre 2016 <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/lang/sq/id/221/Raport-krahasimor-i-Shqiperise-me-vendet-e-rajonit-per-peshen-qe-zene-Shpenzimet-per-Shendetesine-ne-Buxhetin-e-Shtetit>



depositas entonces hay un aumento de la economía informal<sup>692</sup>. Para Tanzi (1983) la presión fiscal es uno de los factores principal de la economía informal. La desestabilidad política y la corrupción son causas intervinientes en la informalidad en éste caso.

La economía informal en Albania se calcula en 40 % del PIB<sup>693</sup>, con una tendencia a la baja desde los niveles de 45% entre 2005-2013. El nivel más bajo calculado de la economía informal fue el 29% del PIB en el año 2000<sup>694</sup>. La media de esta informalidad en Albania ha sido 36.2 % del PIB. En 2015 según el Banco para Desarrollo e Reconstrucción, Albania tenía la tasa más baja en la región en comparación del PIB, en los ingresos fiscales con 24% de 29% que era la en la región. Según BDR más de 42% de las empresas albanesas decían de ser víctima de la economía informal. Más de 30% de los puestos de trabajo en la construcción eran informales y la tasa de evasión fiscal era 40%. El “precio” de la economía informal en Albania se calcula de ser unos 5 mil millones de euros anuales incluyendo mil millones de la evasión fiscal<sup>695</sup>. Éste triángulo de informalidad es uno de los factores del “trastorno” en los datos macro y micro económicos y uno de los motivos de la dificultad para ofrecer mejores servicios públicos.

La media de esta economía entre los países de OECD es 20% y entre los países de la región miembros de la UE, Rumania y Bulgaria éste porcentaje es 33%.<sup>696</sup> Teniendo en cuenta la fortaleza institucional de los países de la OECD sobre todo en la UE dónde la informalidad es de una media 20 % del PIB, Albania enfrenta desafíos en el sistema de impuestos y su recaudación. El marco institucional es débil y la cultura de informalidad es muy extinguida. La lucha contra la informalidad tiene que ser una “batalla” abierta para el gobierno y una prioridad absoluta no solo para las agencias tributarias sino

---

<sup>692</sup> En el cálculo de la economía informal se suele usar el modelo MIMIC ( Múltiple indicadores múltiple causas)

<sup>693</sup> Noticia sobre el informe del Banco de Desarrollo y Reconstrucción sobre la economía informal en Albania, abril 2015 <http://www.balkanweb.com/gazetashqiptare/berzh-ne-16-vite-36-e-ekonomise-ne-informalitet/>

<sup>694</sup> Esta cifra es contradictoria y se debe a mal funcionamiento de acumulación de datos y estadísticas. Llama atención que durante los años 90 cuando las instituciones tributarias eran más débiles el nivel de la economía informal era 40%. Esto también se debe a un sistema estadístico no fiable que trastornaba los datos macros y micros de la economía del país.

<sup>695</sup> Prensa albanesa, julio 2015 <http://top-channel.tv/lajme/artikull.php?id=306936>

<sup>696</sup> La sombra de la economía informal entre los países de OECD. Octubre 2012, pp. 11. <http://ftp.iza.org/dp6891.pdf>

también para el *crimen económico*. La informalidad en Albania tiene varias facetas como empleo, recaudación de impuestos, invasión fiscal, declaración de las rentas, contabilidad de las empresas, lavado de dinero. Según el Banco Central en 2012 había una disparidad muy grande en las tasas de los ingresos per cápita, en las cajas del estado, que era 4600 dólares al año, mientras los gastos per cápita eran casi el doble. Esto tenía un impacto directo en el déficit y en general en la deuda pública. Aunque por ley el endeudamiento público no debería pasar más de 60% del PIB, en 2013 alcanzo 73 % del PIB.

A partir de 2013 el gobierno socialista introdujo la tasa progresista, parte del modelo social demócrata de presión fiscal. Anteriormente el gobierno demócrata utilizaba otro modelo de impuestos basado una filosofía más liberal donde había una tasa fija sin tener en cuenta los ingresos. El problema en Albania no reside en el modelo de impuestos sino en la acumulación de los mismos. La acción nacional de las cajas fiscales en Albania en 2014 no dio los resultados esperados. Aunque todos los que ejercen un servicio comercial tiene por obligación de entregar el recibo de compra, en gran mayoría de los casos esta obligación no se cumple. Teniendo en cuenta los desafíos del país así como el marco débil institucional en la lucha contra éstos fenómenos, Albania debería emprender acciones permanentes contra la informalidad, acompañado también de una política fiscal que “suaviza” la economía informal. La recaudación de impuestos y la economía informal es un desafío enorme en el caso albanes que afecta directamente la buena gobernanza.

## 8.5 El problema de la propiedad

Con el cambio del régimen político en 1991 empieza uno de los desafíos más grandes para los ciudadanos, gobierno y las instituciones, relacionado con la gestión de las solicitudes de propiedades en Albania. La raíz del problema comienza después de la II Guerra Mundial, con la llegada de los comunistas en el poder que empiezan una expropiación masiva de propiedades que pasan a ser parte del estado porque según la filosofía comunista, la propiedad privada en Albania no era permitida. Con el cambio del régimen en 1991 empieza un calvario sobre la devolución y el derecho a la

propiedad en todas sus fases, poseer, recuperar, vender, comprar, expropiar, usar, traspasar, que tendrá efecto directo como un problema social y económico para el país.

Debido a los problemas en el estado de derecho y como consecuencia en el desempeño de las funciones mínimas de las instituciones en el cumplimiento de la ley, casi 40% de la población en 5 años cambia la residencia migrando en zonas urbanas, principalmente en Tirana y Durres<sup>697</sup>, ocupando tierras privadas o públicas que se situaban alrededor de los centros urbanos o incluso dentro. En gran mayoría de los casos aunque la tierra fuese pública, aquella fue expropiada después de la II Guerra Mundial por el régimen comunista, con lo cual indirectamente era propiedad privada. En 1997 habrá una nueva ola de ocupación de propiedad pública y privada debido al fracaso del estado y todas las instituciones del cumplimiento de la ley.

Parte de éste problema fue originado con la ley de la propiedad 7501/1991. Esta ley devolvía las tierras principalmente agrícolas a los agricultores discriminando a los propietarios reales de estas tierras antes de la expropiación forzosa del régimen comunista. Esta Ley fue anticonstitucional en el artículo 41<sup>698</sup> siendo una de los motivos principales que originaron el problema de la propiedad en Albania. En 1993 se aprobó otra ley núm. 7698, que reconocía a los antiguos propietarios el derecho de devolución de sus propiedades confiscados con la llegada de los comunistas en poder a partir de 1944. La ley garantizaba la devolución o la recompensa de hasta 10 mil metros cuadrados. Esta ley se creó en un momento cuando gran parte de estas tierras se habían privatizados por los agricultores mediante la ley 7501, con lo cual, estas dos leyes no solo que se colisionaban sino que creaban un conflicto jurídico y social que los tribunales que en gran mayoría de los casos no podrían resolverlo.

La segunda parte del problema es que los antiguos propietarios a partir del 1991 comienzan un proceso para recuperar la propiedad que se había secuestrado a partir de 1944. Con los problemas que enfrentaba la función de la ley en los años 90 gran parte

---

<sup>697</sup> Se calcula que más de 800 mil habitantes se desplazan principalmente desde norte hacia centro del país. La migración urbana albanesa es quizá uno de las migraciones urbanas más grandes en Europa después de la caída del muro de Berlín.

<sup>698</sup> El derecho de propiedad es garantizada; La propiedad es ganada mediante la donación, heredar, compra según los métodos establecidos en el Código civil; La ley puede forzar la expropiación de la tierra solo para el bien común; La disposición o la limitación de los derechos de la propiedad están permitidas solo mediante la compensación.

estas propiedades eran ocupadas por terceras personas. Los antiguos propietarios empiezan una batalla judicial en exigir su propiedad, que debido a los problemas que conllevaba la primera ley de propiedad en Albania y la corrupción en el sistema judicial hizo que éste problema entrase en una espiral de complicaciones legales, sociales e incapacidad institucional en devolver la propiedad. Teniendo en cuenta éste conflicto se crean dos agencias principales para enfrentar éste problema que son *La agencia de devolución de la propiedad y expropiación* y la *Agencia de Legalización de las Zonas informales*.

La devolución de la propiedad y la legalización de las zonas informales en Albania ha sido parte del debate político y electoral sobre todo a partir de los años 2000 cuando hay una mayor presión con el problema de la propiedad. La politización del debate complico su resolución y desde 1991, aparte de ser un problema legal ha sido también un problema social<sup>699</sup>. *La agencia de Devolución y Recompensa* creado en 2010 para resolver éste problema no pudo gestionar las solicitudes y la complejidad del problema con la propiedad en Albania. Éste órgano bajo el Ministerio de Justicia dejo de funcionar en 2014. Esta agencia gestionaba todos los casos de los problemas relacionados con la propiedad. En éste problema jurídico la *Corte Europea de los Derechos Humanos en Estrasburgo* ha sentenciado varias veces en contra del estado albanes<sup>700</sup>. La corte europea de los derechos humanos ha sentenciado más de 530 casos de devolución de la propiedad en Albania.

Estas sentencias conllevan un gasto enorme para el gobierno albanes. Estas dos leyes de 1991 y 1993 están en contradicción entre ellos, con lo cual producen gran cantidad de conflictos civiles y sociales en Albania. Aunque el proceso empezó hace 25 años entre las 42 mil propiedades exigidas por los antiguos propietarios, aún quedan en proceso de devolución 12 mil casos.<sup>701</sup> Uno de los problemas principales en resolver los casos de

---

<sup>699</sup> A diferencia de Albania, en otros países de la esfera comunista la devolución de las propiedades expropiadas se hizo más rápido y de forma más eficaz. Si en Albania éste problema ha durado más de 30 años en otros países del este la devolución de la propiedad se hizo relativamente rápido con una media de 5 años. Esto sería un indicador de desarrollo teniendo en cuenta que la propiedad es la base común de todas las economías del mercado y de su funcionamiento.

<sup>700</sup> Particularmente en el caso de Driza encontró ilegalidades en el artículo 61 de la ley 7698 sobre la devolución de la propiedad argumentando que la ley no aclara en qué condiciones se hace la devolución de la propiedad y que éste derecho no está plenamente garantizado.

<sup>701</sup> Rama A. (2013) *El problema del derecho a la propiedad en Albania. Desafíos y perspectiva*, pp. 12. Tirana.

propiedad recae en el sistema judicial albanes, que según la argumentación del *Tribunal de Estrasburgo* no cumplía con los plazos establecidos en la duración del proceso judicial y no se ejecutaban las sentencias. De los casos juzgados en Estrasburgo, 44% eran por “juicios indebido o tutela efectiva” Solo 4% de los casos provenientes de los juzgados albaneses era considerados por el Tribunal de Estrasburgo como regulares y conforme la ley mientras 84 % de los casos de derecho a la propiedad procedentes de Albania eran sentenciados por esta corte como en violación del derecho a la propiedad<sup>702</sup>

En febrero de 2017 la corte de Estrasburgo desestimo la solicitud del gobierno albanes sobre la reconsideración de los precios usado en la indemnización, devolviendo unos 82 casos que alcanzan más 550 millones de euros de indemnización que estado albanes tendría que pagarles a los propietarios legales. La solicitud del gobierno se basaba en el argumento que como la devolución o indemnización de las tierras expropiadas con la llegada de los comunistas en el poder se calificaba como tierra agrícola según el estatus que tenían en 1944, deberían considerar la indemnización hacia los perjudicados según estos criterios. En el caso *24468/10 Rista contra Albania* se exigía la revaloración de la tierra no según los criterios establecidos por el gobierno albanes sino según los precios de la tierra en el mercado inmobiliario. Entre tanto, según la decisión del corte de Estrasburgo, Albania había violado los artículos 1, 6,11 de la *Carta de los Derechos Humanos*, que tenían que ver con el derecho a la propiedad, derecho a la tutela judicial efectiva, procedimientos forzosos, protección de la propiedad, etc. Según la argumentación de los expropietarios, el Tribunal siguió los criterios del derecho internacional y de la obligación que tiene Albania en reconocer los efectos de la carta de Estrasburgo sobre el derecho a la propiedad. Según esta sentencia del TEDH, el Tribunal Constitucional de Albania, debería declarar inconstitucional la ley sobre la tierra de 1991. La suma que el gobierno albanes debe usar en la indemnización de los ex propietarios representa casi el 20% del PIB que supondría un colapso de las cuentas públicas<sup>703</sup>.

---

<sup>702</sup> Sentencias del corte de Estrasburgo en los casos de la propiedad en Albania  
[http://www.echr.coe.int/NR/rdonlires/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212/0/Graphique\\_violation\\_en.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlires/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212/0/Graphique_violation_en.pdf)

<sup>703</sup> Sentencia del Tribunal de Estrasburgo sobre el caso Rista y Otros contra Albania.  
[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-161410\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

La otra cara de la medalla de éste conflicto, son las construcciones ilegales que se calculan en 350.000, repartidas en 127 zonas informales en un país de 3 millones de habitantes. Como motivo de una migración rápida e incontrolada y la ausencia de mecanismo de control y rendición de cuentas, muchas de las propiedades se ocuparon ilegalmente y posteriormente puestos en mercado inmobiliario sin los certificados de la propiedad. Éste “trafico” inmobiliario originado por la ocupación ilegal de la propiedad era otro problema derivado en éste conflicto. Para gestionar el problema de las zonas informales que ocupan gran parte de las 350 mil construcciones ilegales, se creó el ALUIZNI (Agencia para la legalización, planificación urbana y la integración de las zonas informales). Desde el año 2006 cuando se dan los primeros pasos mediante la creación de los mapas de las zonas informales, se han gestionado más de 80% de solicitudes y se resolvieron más de 70 mil casos que consistían a otorgar el título de la propiedad para estas construcciones. Con la entrega del título de la propiedad terminaba la gestión de los casos. La legalización de estas zonas informales fue una de las promesas principales en la campaña electoral y durante los años 2013-2017 el ritmo de la legalización ha sido muy rápido y se espera que éste proceso termine hasta 2018.

La importancia del derecho a la propiedad tiene un efecto directo en aumento de las inversiones, mercado inmobiliario y la fluidez del sistema del crédito y crecimiento económico. Los problemas en la gestión de la propiedad han tenido un impacto negativo en el clima empresarial y desarrollo económico. El estatus no muy claro de las propiedades hace que el mercado inmobiliario en gran mayoría de los casos, sea informal, sobre todo en al mercado de alquiler. Otro efecto se extiende en la relación propiedad-banco. Debido a los problemas en los títulos de la propiedad, el mercado crediticio no funciona debidamente y en gran mayoría de los casos los bancos no reconocen las garantías hipotecarios teniendo en cuenta los problemas que conllevan. Éste indicador ha perjudicado Albania en los rankings de “*Doing business* “. A nivel regional era el país con peor posición en el número 58, mientras Serbia tenía posición 47. Macedonia era el mejor posicionado en el número 10 del ranking mundial para 2017. Según éste indicador el coste de la propiedad en Albania era 11.4% en Serbia 2.8 y Kosovo 0.6.<sup>704</sup>

---

<sup>704</sup> Datos de 2013 “Doing Business” ranking.

Principalmente el mercado inmobiliario en Albania es caótico y durante los 25 años de la transición ha sido “víctima” de las irregularidades en fomentar y legalizar las zonas informales y desarrollar los planes urbanos en las grandes ciudades. En general la problemática de la propiedad tiene efectos legales, económicos, sociales y todo esto afecta de manera directa la buena gobernanza en el país. Las políticas urbanas no se han respetado y la ley ha sido difícil de aplicar. En las grandes ciudades sobre todo en Tirana y Durres la informalidad de la informalidad era muy extendido en el sector de la construcción. Aunque existe la base legal de derrumbar los edificios ilegales, esto conlleva en grandes problemas sociales<sup>705</sup>. Durante el gobierno socialista 2013-2017 las agencias de regularización del territorio emprendieron grandes acciones para devolver los espacios públicos ocupadas indebidamente por la construcción de edificios ilegales. INUK (Inspectoría Nacional de Urbanización y Construcción), desde 2013 ha llevado a cabo acciones a nivel nacional en la regularización urbana, derrumbando más de 15 mil edificios ilegales y en contra de las políticas y planes de urbanización, que representa solo 5% de estas construcciones. INUK denunciaba que en 2012 durante el gobierno del Partido Demócrata no se había derrumbado ningún edificio ilegal o irregular.<sup>706</sup> Esto demuestra la politización de las políticas urbanas y el cumplimiento de la ley en Albania.

Durante la primera fase de los proyectos IPA, Albania perdió un proyecto muy importante que se relacionaba con el sector justicia. El proyecto consistía en la construcción del “Palacio de Justicia” en Tirana. Tras la negociación con el Ministerio de Justicia que duro más de 4 años, finalmente no se pudo tener el permiso de construcción y la preparación de la documentación necesaria, porque no se había aclarado la propiedad de la tierra dónde se iba construir éste edificio. Tampoco se podría expropiar la tierra porque en el registro catastral figuraban varios propietarios.

## 8.6 La reforma de la innovación, en la administración pública; impacto en la buena gobernanza

<sup>705</sup> Gran parte de los ahorros de ciudadanos han sido invertido en el mercado inmobiliario y también gran parte de la remesas. La destrucción de estas construcciones causa problemas sociales debido a que un cuarto de la población está involucrado en el sector de informalidad en la construcción.

<sup>706</sup> Entrevista del director de INUK Albania <http://www.balkanweb.com/site/zonja-e-inuk-ut-ne-njerez-ne-fokus-deri-ku-do-te-shkojne-shembjet/>

La introducción de los sistemas informáticos en la gestión de la AP es una de las piezas claves en la buena gobernanza, lucha contra la corrupción y mejoras de los servicios públicos. Los sistemas informáticos en el trabajo diario de todos los servicios públicos, administración local y central, servicios médicos y hospitalarios, registros civiles, dan un impulso cualitativo a la buena gobernanza y es uno de los indicadores más importantes del mismo. Con el cambio del gobierno en 2013 se forzó aún más esta prioridad mediante la unificación del Ministerio de Innovación y Administraciones Públicas. La meta principal de éste nuevo ministerio fue reformar no solo el trabajo de la AP sino también introducir en todo el espectro del trabajo, la innovación y los sistemas electrónicos en los servicios públicos.

Con la atención puesto en esta política, el nuevo Ministerio de Innovación y AP elaboro un plan estratégico multisectorial “*Agenda Digital de Albania 2014-2020*” (ADA)<sup>707</sup>. Esta estrategia era en síncrono con la estrategia Europa 2020 dónde se planificaba una agenda digital para Europa (DAE) en la implementación de los servicios de innovación a función de las administraciones públicas y aumentar su eficacia. La ADA tenía como objetivo el aumento y la introducción de todos los servicios electrónicos para los ciudadanos y empresas con un impacto en la transparencia según la iniciativa “*Open Government Partnership*”<sup>708</sup>. Esta estrategia aspiraba consolidar la infraestructura digital y aumentar las capacidades humanas en la utilización de éstos servicios *online*. A nivel económico la meta de esta estrategia era la creación de los beneficios económicos y sociales mediante la creación de un único mercado digital.

Los primeros pasos en éste servicio se dieron durante el periodo 2008-2014 cuando se digitalizan los primeros servicios como el *centro nacional de licencias, centro nacional de registro, digitalización de algunos servicios en las aduanas y certificados de mercancías*. A pesar de estas reformas Albania era el país menos digitalizado de la región solo por delante de BiH, hasta 2016 en un ranking de 187 países, y estaba aún en los comienzos de esta transformación, proporcionando servicios digitales básicos<sup>709</sup>. Por

---

<sup>707</sup> Anteriormente había otra estrategia 2008-2013 “La estrategia multisectorial para la sociedad de información”

<sup>708</sup> Esta iniciativa se lanzó en 2011 para promover una plataforma internacional para que los gobiernos nacionales se comprueban hacer la gobernanza más transparente i abierta. Esta iniciativa empezó con 8 países y hasta 2016 agrupaba 70 países

<sup>709</sup> Ranking de los países según el indicador de gobierno electrónico en 2016. Albania estaba ubicada en el número 82. El país con el mejor gobierno electrónico en el mundo era Reino Unido i el peor era



sectores hasta 2015, se suministraba acceso a internet a todas las instituciones educativas así como salas con ordenadores. En el sector de sanidad todos los centros de salud en el país, unos 418, estaban equipadas con servicios de ordenadores y con sistemas de fichas médicas, principalmente formularios de la consulta médica y los procedimientos médicos<sup>710</sup>. En los hospitales principales estaban operativos sistemas completos de informatización de las consultas y fichas médicas. En el sector de empleo en todas las oficinas de empleo a nivel nacional estaban operativas los sistemas electrónicos de los servicios de empleos. En éstos sistemas se podría subir los CV de quienes buscaban un empleo y las ofertas de empleo. En el sector de justicia el sistema ICMIS (Gestión Integrada de los sistemas de Información) y RDA (Registro audio digital) hacia posible la grabación de todas las comunicaciones verbales en los procesos judiciales<sup>711</sup>.

Mediante el plan *E-government*<sup>712</sup>, para el periodo 2014-2020 se pretendía aumentar los servicios electrónicos y los servicios públicos incluso con las aplicaciones en los teléfonos móviles así como mejoramiento de los servicios para las empresas. Parte de éste plan era la acción “ *Government Gateway* “ que centraliza todos los servicios públicos en un punto y que pretende bajar la burocracia en la administración pública, luchar la corrupción y la economía informal, aumentar la eficacia en la transparencia y el aumento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Estos servicios se extendieron también en el mundo empresarial ayudando a las SME de emprender cambios en su modelo de marketing y en los procesos de producción pasando sus servicios e información online. En éste sector se introdujo la técnica de los “incubadoras “para desarrollar las iniciativas empresariales. En las políticas medioambientales éste plan hará posible la creación de los datos catastrales informatizados de los recursos hídricos, monitoreo horizontal mediante cámaras de las superficies forestales y creación de datos sobre la calidad del aire mediante un portal online dónde el público pueda tener acceso.

---

Somalia. Dentro de la UE la peor valoración era para Rumania.

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries>

<sup>710</sup> Esta programa fue posible gracias a la cooperación para desarrollo de los EE.UU. USAID:

<sup>711</sup> Agenda digital sectorial, pp. 60.

[http://www.inovacioni.gov.al/files/pages\\_files/Digital\\_Agenda\\_Strategi\\_2015\\_-\\_2020.pdf](http://www.inovacioni.gov.al/files/pages_files/Digital_Agenda_Strategi_2015_-_2020.pdf)

<sup>712</sup> *E-goverment* es una iniciativa mundial de ofrecer mayores servicios online en función de la buena gobernanza.

Uno de los planes más ambiciosos era la introducción en el sistema sanitario de un servicio “*check up*” para el grupo de personas entre 40-65 años que incluye más de 900.00 ciudadanos. Esto necesitaba la creación de un sistema digital sanitario que será parte de sistema de salud público y privado. La meta de éste servicio era la acumulación y la fusión de los informes médicos de los hospitales privados o públicos de Albania. En éste servicio eran incluidos también el control y el seguimiento de los medicamentos en las fichas médicas así como el servicio de las recetas médicas electrónicas con acceso de los farmacéuticos, pacientes y médicos. En el sistema hospitalario se preveía la gestión más eficaz de los servicios electrónicos que incluía, atención al paciente, acceso a los hospitales, exámenes, gestión de la formación en los centros hospitalarios, gestión financiera y el control de los hospitales<sup>713</sup>.

La gobernabilidad local y la buena gobernanza era parte de esta estrategia mediante el programa E-QV, que se extendía en 61 municipios. El E-QV, prevé aumentar la transparencia y la rendición de cuentas mediante el sistema de acceso online en el portal “*bashkia.gov.al*”<sup>714</sup> y estaba gestionado a nivel nacional mediante un sistema de seguridad cibernética. Para tener acceso de internet debido a que la gran mayoría de los nuevos municipios son en zonas montañosas, se preveía la instalación y acceso a internet a los extremos geográficos del país y aportar más información en la base de datos de los nuevos municipios. En la lucha contra la corrupción se creó el programa “*Innovación contra la corrupción*” que tiene como meta reformar el concepto de los servicios públicos modernizando éste servicio y facilitar el acceso a los ciudadanos mediante la unificación de todos los servicios bajo un centro único de servicio público (QSHP<sup>715</sup>). A nivel técnico se preveía que éste centro disminuya el tiempo y los gastos en proporcionar los servicios públicos en una sola ventanilla. En función de esta meta,

---

<sup>713</sup> En mayo de 2015 en la senda de estos servicios se presentó la aplicación “*Comisaria Digital*” que se puede descargar en los teléfonos móviles. La función de esta aplicación es las denuncias mediante videos, casos de corrupción e ilegalidad en todo el territorio del país. La aplicación daba la opción de guardar el anonimato de la denuncia. En las opciones de denuncia en la aplicación era; aparcamiento o accidente; construcción ilegal; corrupción; robo; armas. El denunciante podría subir una foto y ofrecer las coordenadas del lugar. Después de la denuncia el denunciante podría seguir la reacción de la policía en todas las fases de la actuación policial. En función de esta aplicación se creó un departamento especial en la dirección general de la policía para hacer posible la coordinación de las medidas en el caso de denuncias. Esta estructura señalaba las comisarias a nivel local de la denuncia y mantenían una relación estrecha con el denunciante mediante la información en todas las etapas de la denuncia y la resolución de los casos.

<sup>714</sup> Ayutamento.gov.al

<sup>715</sup> Siglas en albanes de Centro de Servicios Públicos).

se hicieron cambios en la estructura de ingeniería electrónica y de coordinación institucional creando la infraestructura necesaria de digitalización y modernización. Los problemas que se preveían en estos servicios eran los recursos humanos en la utilización de sistema, falta de cultura digital, necesidad de inversión para lograr los sistemas comunitarios de servicios públicos digitalizados que era el marco más desarrollo mundialmente.

### 8.6.1 La importancia de los recursos humanos en la buena gobernanza

En la era de globalización hay un consenso amplio sobre la importancia de los recursos humanos como uno de los indicadores más importantes en el performance de la AP y también en el desarrollo económico social de un país. En el mundo empresarial éste indicador es muy importante también. Originalmente Adam Smith en su libro “*La riqueza de las naciones*” destaco la importancia de éste factor en la prosperidad de un país. El ejemplo más claro es la utilización de los recursos humanos en caso de Japón, Singapur, Hong Kong, Corea del Sur<sup>716</sup> etc. Según Raymond Miles (1965), que fue uno de los primeros en originar las teorías de los recurso humanos, el capital humano o todos los trabajadores de una empresa tienen una importancia a veces desconocida. Su gestión y sus habilidades no solo físicas y mentales sino también la capacidad de creación, autodeterminación y autocontrol son un valor añadido en el mundo empresarial o en la gestión de AP.<sup>717</sup> Según Miles el papel principal de los trabajos de gestión no se basa solo en el control de los trabajadores sino también un ambiente laboral que fomenta la creatividad de los trabajadores y maximiza sus esfuerzos. Para Lucas (1998), “*new growth literature*” las personas que tienen un nivel muy alto de capital humano constituyen uno de los mejores factores en promover el crecimiento económico de un país.<sup>718</sup>

---

<sup>716</sup> En el comienzo de los años 60, Corea del Sur para enfrentar el problema de la fuga de cerebro sobre todo en los EE.UU., tomo unas decisiones para invitar a los científicos otra vez en el país. Estas medidas incluían, todos los pagos incluyendo también gastos como acomodación i concesión de becas. Aun así solo 10 % volvieron en el país. Con la expansión de la economía coreana en los años 80, 2/3 de todos los investigadores volvieron en el país.

<sup>717</sup> Harvard Business Review (43), 147-158, pp. 150.

<sup>718</sup> En el 1970 para proteger el fenómeno de la fuga de cerebro el profesor de económicas y derecho en Columbia University, Jagdish Bhagwatu propuso un impuesto sobre la fuga de cerebro “Tax of brain”, que los países desarrollados deberían pagar para el país de origen de la personas altamente cualificados.

Albania tiene una de las tasas más altas en Europa de población joven<sup>719</sup> y una tasa de muy alta de jóvenes albaneses que estudian fuera del país. Más de 50 mil jóvenes albaneses en los últimos 12 años han estudiado fuera de Albania, principalmente en Italia, Alemania, EE.UU., Grecia, Suiza, Francia, Reino Unido y cada año más de 3000 jóvenes albaneses deciden estudiar fuera, que es 17% de todos los jóvenes que acceden por primera vez en el sistema universitario. En los años 90 más de 50% de los profesores, investigadores e intelectuales dejó el país para trabajar fuera, donde 66% de éste número tenían un título de doctor (PhD), principalmente por las universidades francesas y no volvieron más en Albania para trabajar<sup>720</sup>. Éste fenómeno perjudicó las expectativas democráticas, económicas y sociales para una transición más eficaz. Éste fenómeno sigue siendo aún presente.

En una encuesta realizada en 2012 con un grupo de 108 titulados con título doctor (PhD) en universidad de Europa Occidental o EE.UU., el motivo que porque no deseaban volver en Albania era debido a las condiciones económicas - sociales 30%, estabilidad política 15% e infraestructuras 5%. La tasa de población albanesa que vive fuera de Albania es una de las más grandes en Europa. Desde los años 90 casi 35% de la población alrededor de un millón vive fuera del país. Según un estudio del Banco Mundial casi la mitad de los jóvenes que han decidido estudiar fuera no prefieren volver en Albania<sup>721</sup>. Los motivos de esta decisión se basan en los sueldos muy bajos en Albania y pocas oportunidades de desarrollo profesional.

En 2006 el gobierno demócrata en colaboración con la agencia de las NN.UU., PNUD lanzaron el programa “Brain Gain” en los intentos de traer capital humano en Albania proveniente de los países desarrollados. La fase inicial de éste programa fue subvencionada por PNUD por un millón de dólares. Éste plan ofrecía 20 puntos para aquellos que habían estudiado un master en el extranjero y 30 puntos para aquellos que tenían el grado doctor, en las solicitudes de trabajar en la AP y también mejores sueldos y condiciones laborales. Para aquellos que habían realizado un master en el extranjero había un aumento en el sueldo mensual de 20.000 lek y 30.000 para aquellos con

<sup>719</sup> 50 % de la población tiene entre 1 y 30 años, pp. 13.

[http://www.instat.gov.al/media/316719/t\\_rinjt\\_n\\_shqip\\_ri\\_sfidat\\_n\\_koh\\_t\\_q\\_ndrishojn\\_.pdf](http://www.instat.gov.al/media/316719/t_rinjt_n_shqip_ri_sfidat_n_koh_t_q_ndrishojn_.pdf)  
INSTAT Albania

<sup>720</sup> *From brain drain to brain gain/ Mobilising Albania Skilled Diaspora*. University of Sussex UK and UNDP, pp. 4-26. 2006

<sup>721</sup> <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Western-Balkans-R&D-Albania.pdf>

estudios de doctorado<sup>722</sup> Éste plan se extendía también en el sector privado incluyendo las universidades.

En 2011 en un estudio realizado por el *Movimiento Europeo en Albania* (EMA), se deducía que los estudiantes albaneses y los altos cualificados mediante estudios de doctorado encontraban dificultades para volver en el país y conseguir trabajo en los campos dónde ellos se habían especializado<sup>723</sup>. Uno de los motivos era que aún no había una clima favorable económico, social e intelectual, para recibir los que habían obtenido alta educación en el extranjero. La afirmación más “dramática” era que en muchos casos los altos cualificados eran sustituidos por militantes políticos. Según las cifras oficiales desde el lanzamiento de éste programa en 2006 hasta 2012 se habían vuelto solo 112 personas. La mitad de ellos tenían el grado doctor. Esto fue un número insignificante teniendo en cuenta que la cantidad de aquellos que se iban a estudiar cada año en el extranjero era de 3000 estudiantes<sup>724</sup>.

Se calcula que la economía albanesa pierde cada año casi 1% de PIB por la falta de los recursos humanos en todos los niveles de la gobernanza. Aunque hay una tendencia de recibir más solicitudes de trabajo de los licenciados en el extranjero, no hay un flujo considerable de licenciandos que quieren vivir y trabajar en Albania. El nivel de sueldos 30% de la media de UE y las condiciones socio-económicas hacen que el país no sea atractivo para éste grupo de licenciados. Por el porcentaje de población, Albania es uno de los países con el mayor número de licenciado en el extranjero con lo cual posee una gran riqueza entre uno de los indicadores de desarrollo más importante que es el capital humano<sup>725</sup>.

---

<sup>722</sup> 20.000 lek equivalente a 140 euros. Los sueldos medios en Albania rozan unos 270 euros.

<sup>723</sup> Noticia publicado en Balkaninsight diciembre 2011 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-s-brain-gain-efforts-thwarted-by-red-tape>

<sup>724</sup> Para promover el desarrollo de Albania e implicar más la “diáspora” albanesa en el extranjero en noviembre de 2016 se organizó en Tirana la primera cumbre de la diáspora. Éste evento fue anunciado por el primer ministro Edi Rama durante una visita oficial en abril de 2016 en los EE.UU. Mediante éste evento el gobierno intento reactivar más la diáspora albanesa en el mundo que roza más de un millón de personas, que son un tercio de la población total que vive en Albania. Esta diáspora es la mejor capacidad humana de Albania y principalmente viven en la Europa Occidental o Norte América. Durante la crisis económica se vio una tendencia de retorno de esta diáspora principalmente de Grecia en mayor medida e Italia en menor medida. Esta diáspora pertenencia a un grupo diferente de preparados, principalmente profesionales libres. Generalmente la diáspora albanesa está bien colocada socialmente sobre todo en norte América donde en general pertenecen a las clases media y media alta.

<sup>725</sup> El retorno de las personas altamente cualificadas de otros países se ha caracterizado no por las condiciones salariales sino por los auges del crecimiento económico. Los cambios salariales entre Albania

## 8.7 El desafío económico en el proceso de integración

Albania se ha caracterizado por un crecimiento económico sostenible desde los años 2000 y fue el único país en la región y de los pocos en Europa que no sufrió recesión económica durante la crisis. Éste crecimiento en sus primeras etapas fue empujado fuertemente por la construcción que ha sido por más de 10 años la locomotora del crecimiento. Principalmente el consumo nacional y los servicios, han sido quienes han tirado del crecimiento económico. El PIB se caracteriza por servicios, turismo, agricultura y en menor medida industria. En el 2016 rozaba los 10.6 mil millones de euros y los ingresos per cápita 3.471 euros anuales. En general Albania es un país poco industrializado. Durante los años en comunismo el sector industrial era quien aportaba más en la economía del país pero con los cambios en los años 90 esta industria no era más rentable. Éste declive industrial empezó desde los años 80, y a partir de allí Albania no recupero éste sector por problemas estructurales. Los años 90 se caracterizaron por una burbuja financiera que por complicaciones políticas termino en un conflicto armado que causo una recesión económica de más de 7% en 1997. Las transformaciones de los años 90 son la causa principal de un retraso económico donde destaca la dificultad de aprovechar más las inversiones directas por causas que tenían que ver con la desestabilidad del país. La ausencia de una mercado bancario privado y regularizado fue unas de las causas intervinientes en la crisis de 1997.

El crecimiento económico durante los años 2000 se ha hecho con un gran coste a la planificación urbana, debido a que la construcción fue el sector que más aportaba en la economía durante los años 2000. Las ciudades grandes han sido afectadas por un desarrollo caótico y en general el impacto medio ambiental ha sido negativo. A partir de 2010 debido a la crisis económica en Europa, la disminución del crecimiento y aprovechando el retorno de mano de obra especializada principalmente de Grecia e menor medida de Italia, se da un giro pequeño en el modelo productivo, aumentando el número de los SME y centrándose más en la economía de producción. Por sectores la

---

y países desarrollados y las condiciones de trabajo son muy diferentes. En el caso de los EE.UU. donde reside el número más grande de los albaneses altamente licenciado los sueldos medios suelen rozar unos 80-100 mil dólares anuales mientras en Albania estos sueldos son alrededor de 8 mil dólares anuales incluyendo también los aumentos de sueldos que se dan mediante el “*Brain gain*” que son unos 150 euros al mes.

industria agro-alimentario tenía una estructura más sólida y se empezaban a gestionar mejor los recursos de las materias primas. El cambio del modelo productivo es un gran desafío para hacer frente a los retos del mercado único y contribuir mejor en el crecimiento económico. Se calcula el PIB a partir del año 2018 crezca 4.5% y 5 en el año 2019. Éste crecimiento junto con mejoras en el estado de derecho y la gobernanza económica y administrativa, serán los pilares más importantes para poder adherirse en la UE a partir de 2025.

La gobernanza económica es uno de los tres pilares del proceso de ampliación de la UE. Desde el año 2013, la UE ha puesto la atención en el diálogo económico para poder fomentar la estabilidad macroeconómica, la estabilidad fiscal y apoyar el crecimiento económico y la competitividad. Dentro de éstos objetivos entre EU, BO y Turquía en 2015 se estableció por primera vez el dialogo *Económico y Fiscal*. Esta nueva estrategia y asesoría económica ERP (*Economic Reform Programms*) fue un mecanismo útil para evidenciar mejor los sectores de crecimiento y ejemplo del efecto de la gobernanza europea en la región. En el marco de éste diálogo la CE exigió a los BO de entregar el ERP hasta finales de 2016, que cubría el periodo 2016-2018. Durante los meses de abril y mayo de 2016 se mantuvieron varios encuentros de trabajo para discutir éstos programas dónde participó también el ECOFIN, Banco Central Europeo y CE.

El ERP<sup>726</sup> de Albania incluía varias estrategia de crecimiento y más de 17 reformas para hacer la economía más competitiva y creciendo anualmente por encima de 4%. Unas de las metas de la ERP en dos años de su ejercicio es la reducción de la deuda pública hasta 2018 en 64% del PIB. A finales de 2016 esta deuda rozaba el 72.6% del PIB. En el sector energético parte de esta estrategia buscaba eliminar los subsidios que recibía el sector hasta 2020. En la política financiera se pretende mantener los tipos de interés bajos hasta que la inflación alcanza la meta establecida por el banco central albanes en 3%.

El sector bancario está bien capitalizado y en general es sólido en frente de los desafíos macroeconómicos. La crisis de los bancos griegos que poseen casi 35 % del mercado

---

<sup>726</sup> Programa económico del dialogo con la UE para 2016-2018,pp.5.

[http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania\\_s\\_Economic\\_Reform\\_Programme\\_2016-2018.pdf](http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania_s_Economic_Reform_Programme_2016-2018.pdf)

bancario no tuvo efectos negativos. En cambio la crisis económica griega tuvo un efecto negativo en la economía albanesa. En primer lugar las remesas provenientes de Grecia bajaron de forma significativa y en segundo lugar el comercio entre los dos países disminuyó debido a que Grecia es uno de los socios comerciales más importantes de Albania.<sup>727</sup>

**Tabla 32: Panorama macroeconómico de Albania**

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB	1.4 <sup>728</sup>	1.1	2.0	2.6	3.4	3.9	4.2
Desempleo	13.8	16.4	17.9	17.3	15.9	14.4	13.1
Balanza de cuenta corriente	-10.2	-10.9	-12.9	-10.1	-10.7	-11.2	-11.0
Inflación	2.0	1.9	1.6	1.8	2.3	2.7	3.0
Total de gasto (% PIB)	28.4	28.9	31.3	30.2	29.6	28.7	27.8
Deuda Pública	62.1	66.5	71.5	72.2	70.6	67.7	63.6

A nivel regional Albania sigue teniendo la tasa más baja de desempleo y la proyección es que siga en esta senda hasta 2020. Se calcula que para éste periodo la tasa de desempleo sería 10%<sup>729</sup>. En cuando al crecimiento económico, Albania seguirá en la senda de crecimiento y junto con las reformas en diferentes sectores y el estado de derecho serán las mejores garantías en el proceso de negociación de los capítulos de adhesión. La balanza de la cuenta corriente de Albania tiene un déficit 11.0 % mientras el más bajo de la región lo tiene Macedonia con 2.4<sup>730</sup>. Albania es el país que menos gasto público tiene en proporción del PIB con 27.8 mientras en que mejor datos tiene en BO es Serbia con 40.8%<sup>731</sup>. Albania se caracteriza por un gran déficit comercial, principalmente con la UE. Según la CE, los BO comparten los mismos obstáculos económicos que son, dificultades para tener acceso al flujo de inversiones que afecta

<sup>727</sup> Fuente ERP.

<sup>729</sup> El desempleo sigue siendo un desafío regional y esto afecta también el crecimiento económico de todo los BO. La tasa más alta para éste periodo lo tenían Kosovo con casi 35 % BiH, con 30%, Macedonia con 22%, Montenegro 16.1%, Serbia 18%.

<sup>730</sup> Para 2018 Serbia -4.1, Kosovo,-9.0,- BiH 9.0

<sup>731</sup> Macedonia 33.8%, BiH 35.3%



sobre todo al sector privado, intervención estatal en la economía que se basa en esquemas no transparentes como ayudas y cargas fiscales.

### 8.7.1 El mercado laboral y empleo

El cambio del régimen político en 1991 dio lugar a la mayor transformación del mercado laboral en la historia de Albania. Debido a que el país tenía una economía centralizada y totalmente pública, el número de trabajadores en éste sector era más de 900.000, que era el de 90% de la población activa y el desempleo era 3.4 %. Con el cambio del régimen, el sector público empleaba 189.000 persona, principalmente, fuerzas de seguridad, sanidad servicios públicos. Éste cambio tuvo un impacto muy negativo en el empleo porque la gran mayoría de esta población en solo dos años se encontró sin trabajo y sin cobertura social. Los años 90 produjeron el mayor éxodo de la población y junto con la crisis financiera y la revuelta popular de 1997, causaron un colapso social sin precedentes en Europa. El crecimiento económico de los años 2000 trajo consigo un buen impacto en el empleo aun así el país enfrentaba desafíos que tenían que ver con la participación activo en el mercado laboral de mujeres y jóvenes<sup>732</sup>.

Según las encuestas del Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo (2013) casi 64% de los que se apuntaba en las oficinas de trabajo decían de haber vuelto en Albania de los países vecinos, principalmente de Grecia y menor medida de Italia. Teniendo en cuenta los desafíos del mercado laboral que tiende a necesitar más profesiones libres el *Ministerio de Educación* del gobierno socialista a partir de 2013 empezó reformas para incentivar la formación profesional y reformar el sistema educativo. Parte de esta reforma fue el cierre de un alto número de universidades privadas que no cumplían los criterios de las currículos y la calidad de enseñanza, y más en allá estas universidades había casos de compra-ventas de diplomas ficticias. La base del sistema educativo superior son las universidades públicas. La formación profesional era prioridad en éste aspecto debido a que el mercado laboral tiende a ofrecer trabajo en los sectores de producción y manufacturado, aun así la formación profesional no estaba muy solicitado

---

<sup>732</sup> El desempleo entre la población joven hasta 29 años es de 33%. La tasa de población activa es de 64.7 % de la población (15-64 años). Parte de éste contingente han sido muchos emigrantes albaneses que volvieron durante las crisis económico.

entre la población joven. Entre la población activa que tienen estudios universitarios la tasa de empleo era 70 % en 2015.

A nivel de protección de los trabajadores, desde 2005 Albania lleva armonizando su legislación con los estándares comunitarios y la OIT. Los contratos laborales y la contribuciones sociales desde 2013 se han aumentado aun así en el sector privado principalmente en los SME, aún existen problemas con el trabajo informal. En fortalecer las políticas de contratación de los jóvenes, las empresas que contratan jóvenes de hasta 30 años tienen facilidades fiscales que consisten en no pagar la contribución por desempleo y el cuidado sanitario hasta tres años si el contrato de trabajo es para el mismo periodo. Para fomentar las políticas de empleo, Albania gastaba solo 0.16% del PIB mientras esta cifra en la UE es de 0.44%. En general el mercado de empleo se rige por el autoempleo en el servicio de minoristas y sector servicios principalmente hosteleros.

Los sueldos medios en el sector público eran unos 400<sup>733</sup> euros mensuales, el sueldo mínimo 150 euros y el pago para desempleo no contributivo unos 80 euros al mes. La asistencia social era solo 35 euros mensuales. En el sector privado debido a que gran parte de la población activa trabaja en zonas rurales el pago medio era alrededor de 250 euros. El mayor mercado laboral lo ocupa el sector agrícola con casi 45% de los empleados, 20 % servicios, 12.7% en la construcción, 11% en comunicación y transporte y 8.1% en el sector industrial. En el sector público trabajaba casi 17% de la población activa<sup>734</sup>. Aunque habido un gran flujo de migración de población hacia las zonas urbanas el número de los empleados en el sector agrícola era uno de los motivos de la dificultad que enfrentaba el PIB nominal en Albania. La tasa muy alta en el sector agrícola demuestra las dificultades de la economía albanesa en cambiar su modelo productivo.

Otra peculiaridad del mercado laboral en Albania es que 90% de los contratos se hacen por las empresas pequeñas que tienen entre 1 y 4 trabajadores. Según INSTAT (Instituto

---

<sup>733</sup> 54.000 LEK la moneda nacional.

<sup>734</sup> Datos del instituto de las estadísticas en Albania 2015. <http://www.instat.gov.al/al/themes/tregu-i-pun%C3%ABs.aspx>

de Estadística de Albania) en 2014, 69% de las empresas tenían solo un trabajador<sup>735</sup>. Estas “empresas” principalmente se dedicaban a los servicios hosteleros y minoristas<sup>736</sup>. El alto número de estas empresas<sup>737</sup> se debe a que en falta de encontrar un trabajo mucha gente se auto emplea principalmente en los sectores de servicios y minoristas. Cuando estas “empresas” superan un trabajador suelen ser miembros de la misma familia<sup>738</sup>. Gran parte de estas empresas no tiene actividad productiva.

### 8.7.2 El efecto de las remesas en la economía albanesa

Las remesas son un fenómeno muy importante en los países en desarrollo no solo por su efecto en el PIB sino también en amortizar los efectos de la pobreza y el desempleo. Según el BM éste fenómeno mundial está en aumento cada año. Las remesas tienen un efecto directo en la economía familiar y aumentan el consumo interno. Debido a que un tercio de la población albanesa vive fuera del país, las remesas han contribuido considerablemente en el PIB. Albania por número de población es uno de los países del mundo que más remesas recibe. Según el Banco Mundial, en sus primeros años de este fenómeno en 1992-1995, las remesas llegaron a ser el 27% del PIB y a partir de allí han tenido una tendencia a la baja. En los datos de 2015, las remesas ocupaban el 9.14 del PIB<sup>739</sup>. En gran mayoría los países provenientes de las remesas han sido tradicionalmente Italia y Grecia, donde residen el mayor número de emigrantes, más de un millón. La crisis económica afectó éste fenómeno y desde 11% que era en 2009 bajó hasta 8%, del PIB y gracias a la recuperación económica se pudo recuperar solo 1% en 2015. En la región la tasa más alta de las remesas lo ocupa Kosovo con 16 %<sup>740</sup> del PIB,

<sup>735</sup> Noticia en la prensa albanesa junio de 201 <http://shqiptarja.com/m/home/instat-69-e-bizneseve--shqiptare-me-l-t--pEN> un-suar-296456.html

<sup>736</sup> En 2015 había más 112.537 empresas registradas en Albania/ INSTAT 2015

<sup>737</sup> Autónomo.

<sup>738</sup> En Albania un gran número de personas que ejercen su profesión generalmente, fontaneros, electricistas, poceros, carpinteros, trabajan en “negro”. Aunque la legislación de trabajo albanesa regula éste fenómeno exigiendo la regularización de ellos mediante el pago de los impuestos y contribuciones sociales en gran mayoría de los casos debido a los problemas de controles rigurosos es imposible tener un registro de aquellos que ejercen éste tipo de profesiones libres o autónomas.

<sup>739</sup> Éste número puede ser aún más alto debido a que en muchos casos el dinero se lleva en efectivo en los puentes fronterizos. En esta suma no se calcula aparatos electrónicos o electrodomésticos que los emigrantes suelen traer sobre todo de Grecia e Italia. Esto ha sido un fenómeno común hasta los años 2000 en Albania.

<sup>740</sup> Es la tasa más alta en Europa

BiH con 11% y en Europa, Armenia 14% y Georgia con 10%<sup>741</sup>. La disminución de esta aportación más que es su volumen, ha venido como resultado del crecimiento económico y los cambios sociales que ha experimentado el país.<sup>742</sup> La tendencia de estas remesas es a la baja aunque en algunos países del Este de Europa las remesas han ido creciendo en el volumen del PIB<sup>743</sup>. Las remesas son un fenómeno exclusivamente de los países en desarrollo. En los países desarrollados esta tasa es solo 0.7 del PIB%.

Las remesas son consideradas como la segunda fuente externa en los países en desarrollo después del FDI<sup>744</sup> (Inversiones Directas). Según el IOM 2007, (Organización Internacional de Emigración) 68.6% de los emigrantes albaneses enviaban frecuentemente dinero en Albania y en general los recipientes son familia cercana. Por primera vez en 2013 la balanza entre el FDI y las remesas cambia a favor del FDI<sup>745</sup>. Éste cambio tiene efectos positivos en cuanto al cuadro macroeconómico en Albania. Desde 2009 aunque hay una aportación menor de las remesas en el PIB de Albania, esto no significa que la cantidad total del envío de las remesas ha bajado, sino que debido a reactivación de otros sectores económicos y el crecimiento del PIB en general las remesas ocupan un volumen menor. La cantidad de dinero que recibió Albania en 2014, es parecido a la misma cantidad en 2004 pero en estos 10 años las remesas ocupan menor porcentaje del PIB. El volumen neto de las remesas durante estos años tuvo un ligero aumento de 50 millones de dólares en un total de 1089 millones de dólares en 2015. Durante la crisis económica esta bajada se relacionó con los efectos de la crisis económica en Europa. Éste es un efecto positivo en la economía que demuestra un cambio de los sectores que aportan en el PIB.

A pesar de esta bajada temporal la tendencia de la remesas es un fenómeno cada vez con menor impacto en la económica albanesa. A largo plazo se calcula que sea la cantidad del dinero sea la aportación en el PIB siguen a la baja. A pesar de esta disminución, Albania seguirá siendo uno de los mayores recibidores de remesas en Europa, esto se debe a la cantidad de la población albanesa que vive y trabaja fuera del país. Esta

<sup>741</sup> Datos del BM para 2015 <http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>

<sup>742</sup> La cantidad más grande según el BCA de la remesas ha sido en 2007 con más de 719 millón euros.

<sup>743</sup> EN el 1992 solo 4% del PIB ocupaban las remesas en Armenia. En el caso de Georgia en 1992 esta porcentaje 8%, llegando en su pico más alto en 1999 12% y el más bajo en 2003 6.2%

<sup>744</sup> Foreign Direct Investment.

<sup>745</sup> Noticia en la prensa albanesa refiriéndose al BCA. Diciembre 2013

<http://www.balkan.eu.com/dramatic-drop-remittances-albania-experts-explain/>

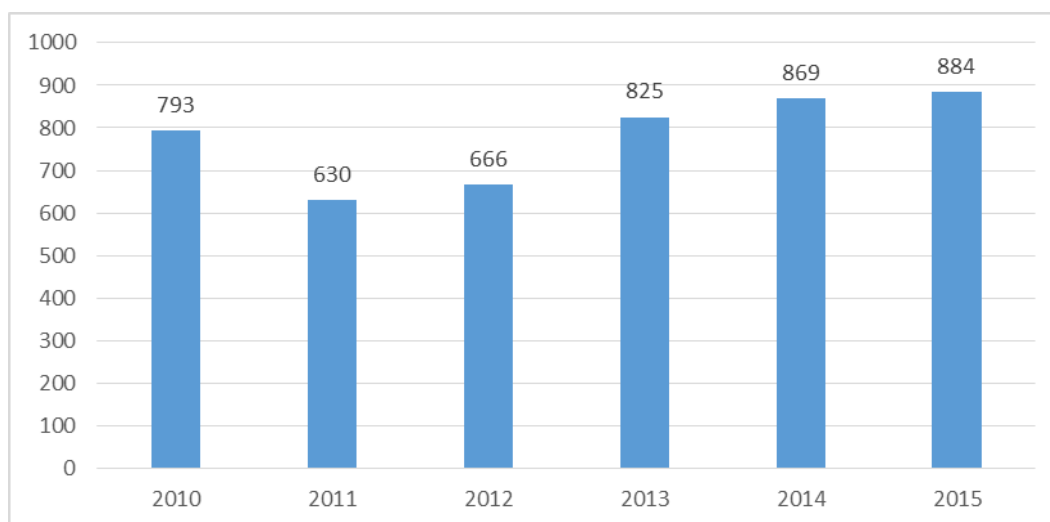
cantidad es 1/3 de la población total. La explicación de éste fenómeno es social. La primera generación de los emigrantes albaneses tenía lazos más cercanos con las familias en el país de origen, mientras las nuevas generaciones de los emigrantes suelen ser más independientes y con menos obligaciones para enviar dinero<sup>746</sup>. La caída de las remesas en Albania está relacionado también con los cambios económico –sociales en Albania y el aumento del PIB per cápita. Las remesas han sido un factor muy importante para reducir la pobreza. Gran parte de éste dinero ha amortizado los efectos de la crisis económica y de la transición política y ha sido un indicador muy importante en el crecimiento económico durante la crisis económica. Habitualmente éste dinero se ha utilizado en la creación de las empresas familiares o como indicador en el auge del mercado inmobiliario, con lo cual la aportación de las remesas tiene impacto en el desarrollo de varios sectores, como hostelería, agricultura, construcción, consumo interno.

### 8.7.3 El “FDI” en Albania

FDI son los uno de los factores más importantes del crecimiento económico en todos los niveles de desarrollo. En un mundo globalizado cuando los estados pierden parte del control sobre el crecimiento económico, las inversiones directas sirven de oxígeno en el crecimiento económico y creación de empleo. Albania tiene una posición geográficamente estratégica, con indicadores que animan a las inversiones directas. Estos factores son principalmente la abundancia de las materias primas, coste de mano de barata, un sistema de impuesto competitivo, libre comercio con el mayor bloque comercial del mundo incluyendo la cercanía con la UE. A pesar de éstos indicadores las inversiones directas están relacionados con el panorama general macro y microeconómico del país, la seguridad física y jurídica y el clima político. La previsión económico por encima de 4% a partir de 2018 y los cambios en el sistema de justicia que aumentan la seguridad jurídica, son elementos que influyen en el aumento del FDI a corto plazo. En general desde 2005 hay una tendencia positiva en las inversiones llegando a su pico más alto en 2015, con el 8%, del PIB, alrededor de 884 millones de euros.

---

<sup>746</sup> Datos sobre la cantidad en dólares de la remesas  
<http://www.theglobaleconomy.com/Albania/remittances/>

**Grafico 6: FDI en millones de euros en Albania 2010-2015**

Fuente Banco de Albania

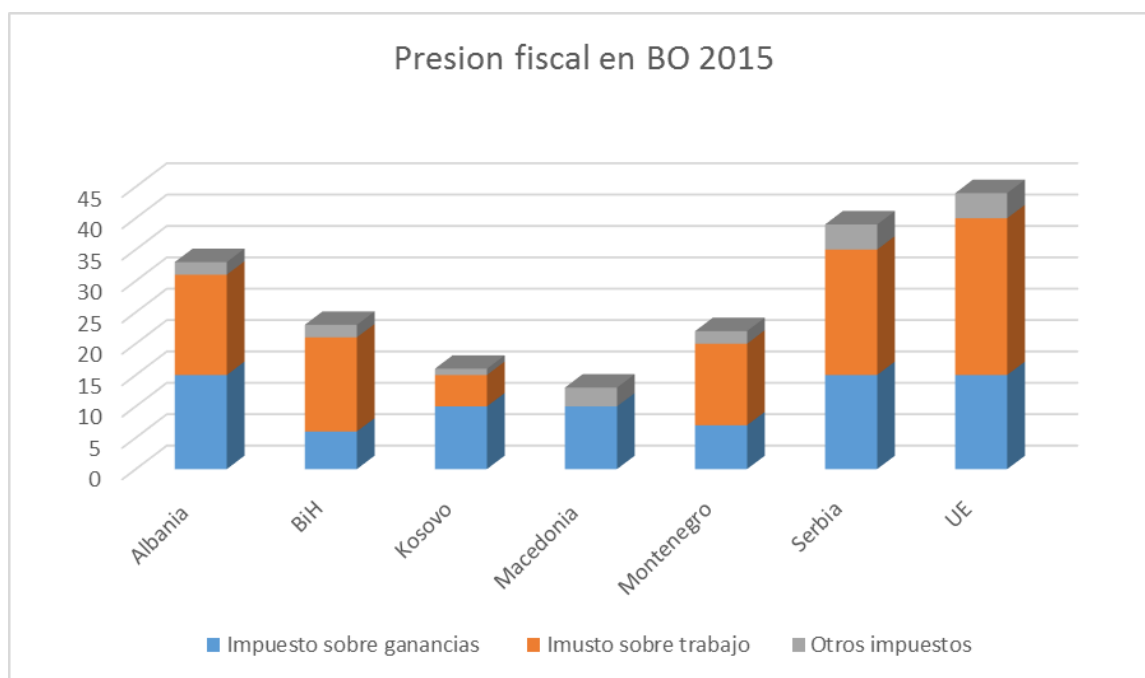
La cantidad de FDI en el PIB ha ido aumentando significante desde 2006 con 3.6% hacia 10% en 2013. El aumento de las inversiones directas ha contribuido en una ola de privatizaciones en varios sectores como servicios, bancos, comunicación. Estas inversiones han contribuido positivamente en la mejoría de las infraestructuras y las exportaciones sobre todo en el sector textil. Textiles ocupan casi 37 % en total de las exportaciones del país. Casi 235 empresas con capital extranjero operan en éste sector. Detrás del sector textil las inversiones directas se han centrado también el sector de telecomunicación, aseguraciones, construcción y energía. Por países las empresas griegas son que más inversiones directas tienes en Albania con casi 25.7%, principalmente en el sector bancario y telecomunicaciones. Las empresas proveniente de Italia esta enfocadas en el sector textil y construcción con 11.6% del total de inversiones. La mano de obra ha tenido un efecto directo en atraer las inversiones en el sector textil. Entre Italia y Albania por ejemplo hay una diferencia salarial de 70% con lo cual muchas empresas de producción textil han trasladado su producción en Albania. Las empresas provenientes de Austria son el tercer inversor y estan centradas en sector bancario con 7.8 % de FDI. Las inversiones provenientes de empresas turcas son la que más están aumentando en Albania desde 2010 principalmente en el sector de telecomunicaciones e industria.

Según Stiglitz (2005), cada país tiene ventajas comparativas en algún sector con lo cual cada país puede atraer inversiones que pueden promover desarrollo económico. Albania

ofrece varias ventajas en FDI porque tiene una posición geográfica favorable cerca del bloque comercial más importante del mundo y que goza del libre comercio y salarios bajos. Principalmente las inversiones en Albania tiene el origen en los países vecinos, Grecia e Italia que aprovechan por un lado de la mano de obra barata en Albania y por otro lado hay un elemento político en las inversiones. Éste elemento en las inversiones en Albania se basa en el control de sectores estratégicos de empresas regionales quienes aprovechan los momentos de la confusión en el desarrollo económico de los países. En los FDI suele haber un incentivo político que se basa en elementos culturales, lingüísticos o geopolíticos, como puede ser el caso de las inversiones españolas en América Latina o las británicas en África y Asia y las francesas en África Occidentales. Éste elemento se ha producido también en el caso de Turquía con el aumento de las inversiones en los BO que era parte del Imperio Otomano, y también en el caso de Grecia que intenta fusión inversiones con diplomacia pública.

Albania tiene algunas desventajas una la recepción de FDI. Los países pequeños tienen un mercado reducido añadiendo también las dificultades lingüísticas y culturales. Algunas experiencias de otras empresas que se han retirado su inversión crean un mal precedente. La desestabilidad política y los problemas con el estado de derecho y la infraestructuras son otros factores .A pesar de estas desventajas que en general son problemas compartidos en los países en desarrollo, Albania ofrece un mercado laboral abundante, recursos naturales y en general múltiples sectores para desarrollar, como son transporte energía, tecnología, turismo, medio ambiente. A nivel regional Albania tiene la presión fiscal de los más altos en la región sobre todo en impuestos de trabajo y contribuciones.

#### **Grafico 7: Presión fiscal en los BO**



747

*Fuente UE 2015*

Como se ve en la tabla aunque la presión fiscal es mucho menos en los BO el flujo de los FDI tiende a buscar mercados altamente integrados y con gran capacidad de consumo. Albania aunque a nivel regional tiene cargas fiscales altas, está en la cabeza del flujo FDI desde 2013. En el caso de la UE las redes de transporte, el mercado único, el consumo interno así como el proceso de etiquetado y el marketing “*made in*” influye animan a los inversionistas. Las ventajas tecnológicas y la preparación de la mano de obra son valores añadidos en las ventajas que ofrece el mercado interior y hacen la diferencia en éste aspecto con los BO. En el caso de BO la presión fiscal tiene un impacto en los FDI,<sup>748</sup> pero a pesar de éstos no es el mayor indicador en los flujos de inversión. En el caso de Irlanda que es el país que más flujo de inversión tiene, el impuesto de las corporaciones hace que la cantidad del FDI para el año 2015 fuese más de 100.000 millones de dólares.<sup>749</sup> Los países de la UE tienen un “stock” per cápita en los flujos de FDI de 16,000 euros per cápita mientras los países de los BO las tienen a 2,600 euros per cápita debido a que principalmente las inversiones llegaron a principios de los años 2000. El flujo de FDI en la UE está centrado más en la zona euro y en menor medida en los países del Este.

<sup>747</sup> Fuente Banco Mundial 2015.

<sup>748</sup> Los países que más FDI reciben en función de población en la UE son Malta 9,532, millones y Luxemburgo 24.500 millones de dólares / UNCTAD 2015

<sup>749</sup> Datos de UNCTAD 2015.



**Tabla 33: Flujo de “FDI” para los BO 2010-2015 en millones de dólares**

País /Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Albania	1.050.7	876	855	1.265.5	1.110.0	1.003.4
BiH	406.0	496.5	394.9	302.1	501.7	249.5
Kosovo	484	548.5	294.3	356.0	198.7	359.8
Montenegro	760.4	558.1	619,8	447,4	497,0	699,1
Serbia	1.686,1	4,932,2	1,298,6	2.052,5	1.996,1	2.346,6
Macedonia	212.5	478.8	142.9	334.9	272,2	174.3

*Fuente UNCTAD 2015*

Albania tiene una tradición reciente en los flujos de FDI empezando a partir de los años 2000 cuando se empiezan a privatizar sectores estratégicos como transporte, bancos, comunicaciones. Como se ve en el gráfico, hay un aumento de FDI en 2013 que coincide con el cambio político y con mejoras en la legislación albanesa en los flujos de inversión. El gasoducto Trans-Adriático que se está construyendo desde Azerbaiyán y que pasa por Albania hacia Italia, se espera tener un impacto positivo sobre todo en la infraestructura energética del país. La gasificación del país es uno de los campos dónde se espera una gran inversión extranjera.

#### 8.7.4 La balanza comercial.

Albania tiene una balanza comercial negativa debido a su modelo de producción y la “desventajas” que tiene en tener como mejor socio comercial a la UE. Según ECI, (Indicador del complejidad económica) en 2014, Albania estaba en el ranking 134 por su exportaciones y en el 139 por su importaciones y 110<sup>750</sup> por su complejidad económica. La complejidad económica de Albania se basa en la gama de los productos que exporta y en general es un indicador de países en desarrollo que se caracterizan por la “confusión” en el modelo productivo. El mejor país en éste indicador es Japón seguido por Alemania. Éste indicador tiene raíces en la teoría Ricardiana sobre

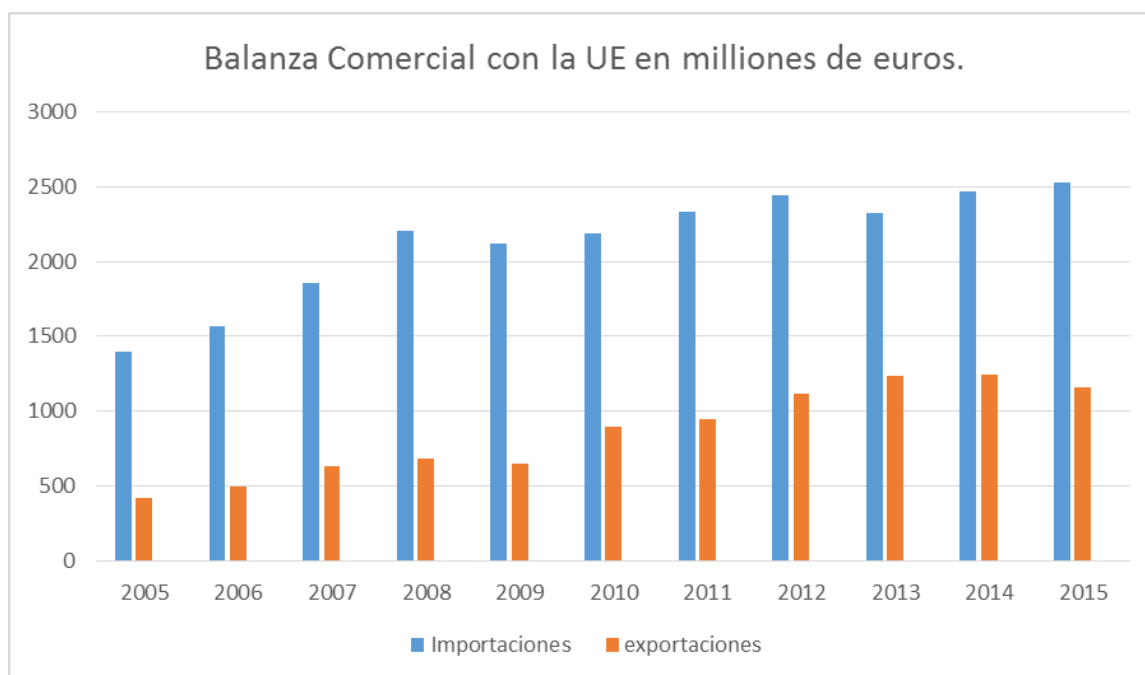
<sup>750</sup> La mejor posición de Albania ha sido en 1964 cuando ocupaba el lugar núm. 52.

comercio en la *especialización y ventaja absoluta* en el comercio exterior. Aun así la diversificación económica y el modelo de producción puede tener impacto positivo en el crecimiento económico. En éste aspecto la posición geográfica de Albania cerca del mayor bloque comercial y uno de los mercados más integrados del mundo hacen que la diversificación económica tenga un buen impacto en el comercio y en el crecimiento económico. Aunque Albania tiene libre comercio con la UE y es su mejor socio comercial, no ha podido aumentar las exportaciones debido a su modelo productivo.

Los productos básicos de las exportaciones de Albania son petróleo 444 millones de dólares, zapatos 276 millones, piezas de zapatos 147 millones, cromo 117 millones. En cuando a las importaciones el mayor volumen es de petróleo 547 millones de dólares, vehículos motorizados 198 millones, medicamentos 129 millones etc. Más de 75% de las exportaciones de Albania se comercian en la UE. Desde la abertura comercial en 2006 con la UE, las importaciones y exportaciones con Albania se han aumentado. El valor de exportaciones de Albania hacia la UE en 2005 era 418 millones de euro mientras en 2015 era 1,162 millones de euros. Las importaciones de la UE en 2005 eran 1,135 millones de euros y en 2015, 2,527 millones de euros. Por países Italia y Grecia siguen siendo los socios comerciales más importantes de Albania con la UE. Solo estos países ocupan casi 65% del comercio de Albania con la UE.

La entrada en vigor del acuerdo de libre comercio con Albania en 2006 tuvo un impacto en las exportaciones con la UE, y las exportaciones de Albania han ido recortando ligeramente la brecha en la balanza comercial con la UE. La mayor subida de exportaciones con la UE ha sido en 2007 con 26.7 % y en 2010 con 37.7% y a partir de allí, ha ido bajando y la media de crecimiento de las exportaciones de Albania hacia la UE ha sido 12.6%, anualmente, mientras las importaciones de la UE hacia Albania han subido anualmente con 7.2%. Esto se debe a varios factores que se relacionan con la los cambios ligeros del modelo productivo en Albania el aumento del sector textil debido a las inversiones y por otro lado el crecimiento económico y ligeramente industrial de Albania.

**Grafico 8: Balanza comercial Albania-UE**



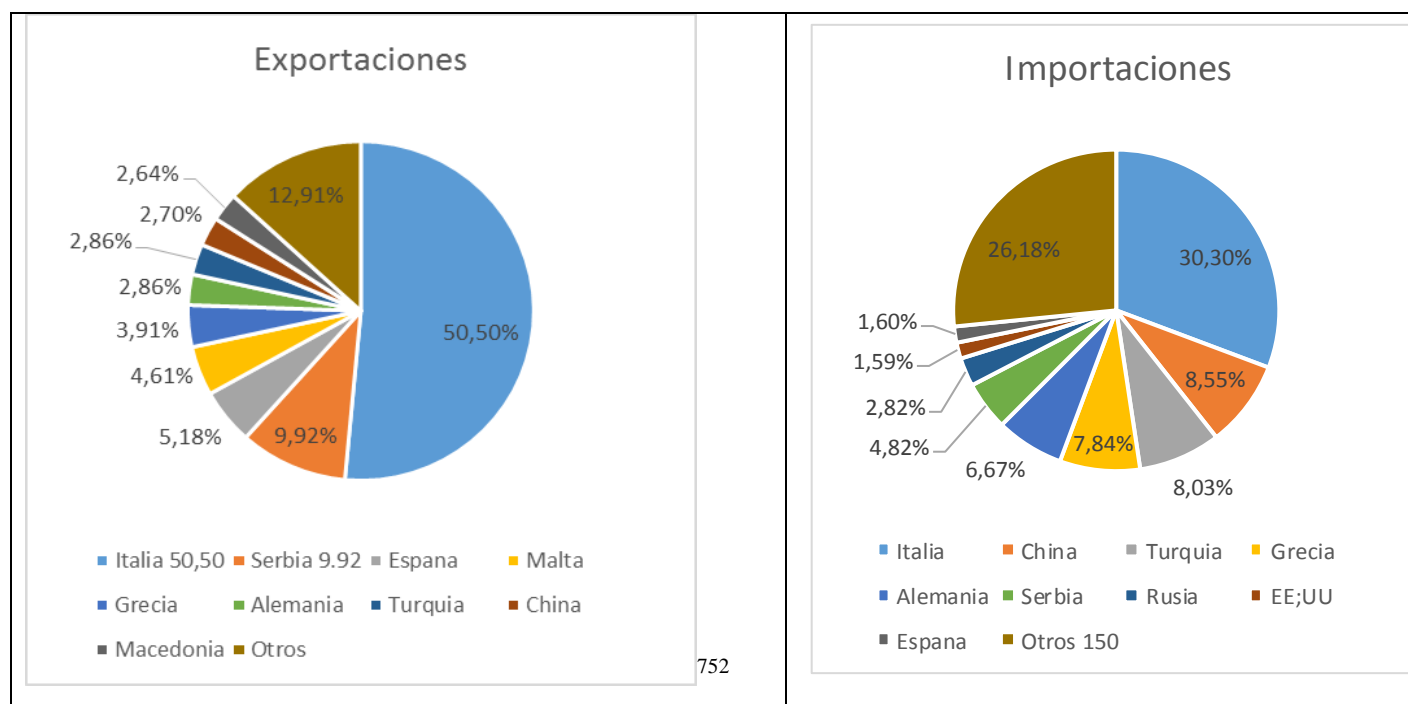
*Fuente UE, 2015*

Principalmente los productos que dominan las importaciones de la UE en Albania son manufacturas, aparatos electrónicos, maquinarias de transporte, productos químicos y minerales de convulsión incluyendo petróleo. Mientras las exportaciones de Albania hacia la UE se caracterizan por artículos manufacturados de baja gama, petróleo, minerales, textiles. Por productos desde 2010 no habido cambio sustanciales en el flujo comercial entre las dos partes manteniendo las mismas características de los productos comercializados<sup>751</sup>.

El otro bloque comercial de Albania es la zona CEFTA. Principalmente Albania tiene un balance comercial negativo con sus socios balcánicos exportando casi 7 % del total de sus productos con esta zona e importando 11 % del total. El déficit con CEFTA podría haber sido aún más profundo si no fuese por los lazos culturales, políticos, sociales con Kosovo. El socio comercial más importante de Albania en la región es Kosovo con 62% de éste volumen dentro del CEFTA, y dentro del mismo marco el mayor importador regional de Albania es Serbia con 44%. A pesar de esto, Kosovo es un país vecino de Albania y tiene buenas redes de infraestructuras con Albania.

<sup>751</sup> Datos de la UE, septiembre de 2015

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113342.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113342.pdf)

**Grafico 9: Importaciones y exportaciones de Albania**

**Fuente. Banco Central de Albania / 2015<sup>753</sup>**

España ha sido un socio comercial importante durante los años 2009-2014 para Albania con un volumen de exportaciones de 10% en volumen total de Albania principalmente productos de energía y en 2015 la mayor parte de las exportaciones de Albania hacia España han sido en textiles.<sup>754</sup> En 2015 hay una disminución de exportaciones de Albania hacia España en 5%, principalmente en productos textiles. Como se ve en las dos tablas Albania tiene una relación estrecha comercial con Italia. En el comercio regional en la zona CEFTA, Albania no disfruta de todas las capacidades que tiene. El aumento del volumen comercial con la zona CEFTA sería un indicador muy importante en el crecimiento económico. El hecho que más de 75% de los flujos comerciales de Albania se realizan con la UE es un indicador positivo para enfrentar los desafíos del mercado común y la unión aduanera.

### 8.7.5 El plan de reformas económicas 2016-2018

<sup>752</sup> En el caso de Serbia el Banco Mundial incluye también el Kosovo

<sup>753</sup> <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/ALB/Year/2015/TradeFlow/Export>

<sup>754</sup> Datos de comercio entre España Albania 2009-2015

<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/ALB/Year/2011/TradeFlow/Export/Partner/ESP/Product/all-groups>

El gobierno de Albania en función de los retos que presenta la integración europea aprobó el programa de reforma económica en 2015, que intenta regenerar la política fiscal y el cuadro macroeconómico para reactivar el consumo interno, el desarrollo económico y la competitividad<sup>755</sup>. En función de estas metas se prevé mayor consolidación fiscal, gestión de gasto público, reducción del déficit en las infraestructuras y mejoría en la protección social. En total estas reformas incluyen 17 medidas que darán efecto en la consolidación de la economía Albanesa para un crecimiento sostenible y reducción de la economía informal que sigue siendo un indicador que perjudica el panorama macroeconómico así como la redistribución de los servicios públicos.

En el sector energético la estrategia subrayaba la importancia de la liberalización de éste mercado y la diversificación de la producción, ya que en 90% esta energía se produce por centrales hidroeléctricas. Durante el segundo periodo de gobierno demócrata 2009-2013 la liberación del mercado energética se hizo a costa de los recursos hídricos, con un impacto medioambiental. Esta reforma estuvo bajo las críticas de la sociedad civil, porque en muchos parques naturales se habían dado licencias para construir centrales hidroeléctricas. Con la llegada del proyecto *Trans Adriático* se espera un impacto positivo en la gasificación del país y la diversificación en la producción energética. Albania no tiene red de gas para uso público.

Para mejorar la gestión de la red eléctrica en el país, en 2014 se emprendió un plan nacional contra las pérdidas, principalmente por robo de energía en el sistema de OSHEE<sup>756</sup>. Gracias a éste plan las pérdidas registradas en la empresa de gestión de la red eléctrica OSHEE, bajaron desde 37.80% en 2014 hasta 29,90% en 2016. El plan energético prevé que éstas pérdidas en 2018 seán en 19.80%. Las pérdidas en la red necesitaban una subvención de más de 160 millones de euros anuales. Éste importe era un gasto muy importante para cubrir los robos y las pérdidas en la red eléctrica. La electricidad ocupa el 95 % del consumo energético de los hogares.

---

<sup>755</sup> Programa económico de Albania 2016-2018

[http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania\\_s\\_Economic\\_Reform\\_Programme\\_2016-2018.pdf](http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania_s_Economic_Reform_Programme_2016-2018.pdf)

<sup>756</sup> Empresa pública en la distribución de electricidad.

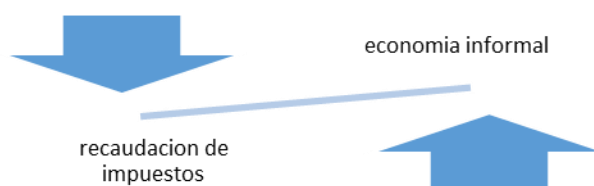
En la red de infraestructuras la reforma 2016-2018 prevé un estudio de visibilidad en la construcción de una red nueva de carretera que cubre todo la parte occidental del país conocido como “*Adriático - Jon Corredor*”. Éste proyecto puede ser parte de la red de infraestructura de la UE Ten-T que prevé hasta 50,000 millones de inversión en las infraestructuras en toda la UE más los BO. Dentro de éste plan se prevé la regularización del marco legal de las autopistas. Parte de los proyectos de infraestructura es la modernización del puerto de Dures, que es el más grande del país, con vías de ferrocarriles para la conexión con la red ferroviaria y el aumento en la gestión de las cargas comerciales hasta 5 millones de toneladas por año desde 3.5 millones que era en 2016.

En las reformas económicas se prevé la reconsideración de la gestión de las tierras debido a los problema de erosiones de tierra por el abuso que habido durante los 25 años en la deforestación del país así como la utilización de la parte integral de los ríos y de los materiales inertes de éstos ríos en la construcción de carreteras y en general como materia prima en la construcción, con lo cual había un alto riesgo de inundaciones. En éste aspecto esta estrategia prevé una reforestación y la reconsideración de la tierra agrícola y también proyectos para aumentar aún más la superficie protegida. Mediante los programas IPA I esta superficie se reconsidero, amentándolo desde 7% del territorio hasta 30% la superficie protegida.

En el sector turismo que es uno de las prioridades del crecimiento económico, se preveía la estandarización de éste sector, aunque en la estrategia no era claro que procesos hay que seguir en función de esta meta. El sector turismo tiene una estructura confusa en Albania y los servicios hoteleros no son estandarizados y certificados en gran mayoría de los casos. Albania aunque tiene recursos turísticos en todos los componentes incluyendo varias etapas históricas y sitios culturales todavía no tiene explorados sus potenciales. A pesar de esto el sector turismo está experimentando un crecimiento importante debido a los conflictos en norte de África y los problemas en Turquía. Según el Ministerio de Economía más de 3.400.000 turistas visitaron Albania en 2015. Esta cifra puede ser contradictoria debido a que muchos albaneses que viven fuera del país y que viajan en verano para visitar sus familiares suelen registrarse como turistas en los puntos fronterizos. Albania tiene un potencial turístico importante y es un país muy seguro para los turistas.

En cuando a la carga fiscal en la estrategia se prevé una reducción, que dará un impulso nuevo a los negocios y también a las iniciativas empresariales. Albania y Serbia son los países que más presión fiscal tienen en los BO. Mientras Serbia tiene un alto nivel de recaudación de los impuestos con casi 40 % del PIB en Albania éste nivel es 27%. Éste dato se correlaciona con el porcentaje de la economía informal.

**Ilustración 6: Relación, recaudación impuestos economía informal**



Albania y Serbia tienen una diferencia de más de 10% en la economía informal que se refleja también en los ingresos. Para enfrentar el problema de la informalidad durante el mes de septiembre de 2015 más de 400 grupos de trabajo e inspección de la dirección general de los impuestos ejercieron controles en todo el país. Como consecuencia más de 39.650 pequeñas empresas tuvieron que registrarse, suponiendo un aumento de 137 % en relación con 2014 en un total de 144,181. En la lucha contra el empleo informal más de 76,429 trabajadores tuvieron que registrarse en el sistema nacional de seguridad social en solo 5 meses durante el periodo agosto-diciembre 2015. A pesar de los controles la economía informal es alrededor de 40 % del PIB y los ingresos más de 27% del PIB muy por debajo de la media de OECD. En la reforma económica 2016-2018, el gobierno albanes no tenía un objetivo explícito para bajar el volumen de la economía informal y el aumento de los ingresos.

**Tabla 34: Carga fiscal en BO/ Fuente “Doing business” 2016**

	Albania	Serbia	Montenegro	Kosovo	Bosnia	Macedonia
El impuesto sobre las contribuciones social	15%	17.90%,	5.50%	5%	10.50%.	
Impuesto sobre	15%,	15%	9%,	15%	10%.	10%,

corporaciones en						
Impuesto sobre las ganancias	20%	20%	19%	16%	17%	18%

Para mejorar el indicador “*doing business*”, parte de la reforma económica para ser más competitivo es la eliminación de más de 12 autorizaciones que son parte de los procesos administrativos<sup>757</sup>. Entre 144 países por su competitividad económica, para el año 2016, Albania estaba el número 93, Serbia 92, Montenegro 70, Macedonia 60, BiH 111.

Las reformas económicas incluían la incentivación de la agenda digital que se calculaba que tenía un coste de 100 millones de euros. Esta agenda pretende modernizar y luchar la corrupción en la administración pública. En cuando al comercio se incluía un proceso de facilitación e integración sobre todo con la zona CEFTA. Albania estaba en el ranking número 37 de comercio fronterizo exigiendo 8 documentos por las importaciones y 7 en caso de exportaciones. El tiempo y el coste de éste comercio eran más alto que la zona de OECD pero en el mismo nivel que la CEFTA. Albania exportaba solo 11% de sus productos en la región e importaba 7% del total de importaciones muy por debajo de otros países de la región. Parte de esta integración incluía un nuevo marco legal de inversiones reconsiderando la carga fiscal para las corporaciones.

Como se incluía en la estrategia regional 2020 de CCR la protección social, el aumento de los ingresos per cápita y los salarios era un objetivo muy importante para enfrentar los desafíos de la adhesión en la UE. La modernización de la AP y aumento del presupuesto en investigación e innovación así como la implementación de la competitividad en éste sector público mediante la formación y en base de méritos era otra de la metas en los objetivos de la reforma económica para 2018. En cuando a la buena gobernanza a nivel local la nueva reforma administrativa con los nuevos municipios que creaba, un total de 61, canalizaba mejor las necesidades a nivel local y hacia más efectiva la gestión de las mismas. La reforma administrativa del país tuvo un impacto positivo en aumentar el presupuesto a partir de 2016 para la gobernanza local. Éste aumento era más de 65% en comparación con el periodo antes de esta reforma

<sup>757</sup> Reducción de la carga fiscal para incentivar las inversiones.

[http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania\\_s\\_Economic\\_Reform\\_Programme\\_2016-2018.pdf](http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania_s_Economic_Reform_Programme_2016-2018.pdf)



administrativa con un valor nominal de más de 75 millones de euros, alcanzando 1,1 de la PIB en gasto público para las administraciones locales. En función de estas administraciones había otro fondo del desarrollo rural con más de 80 millones de euros.

### 8.7.6 El proyecto de gasoducto “Trans -Adriático” TAP

Éste proyecto es uno de los gasoductos más grandes del mundo y una de las nuevas fuentes principales de gas en Europa proveniente de la cuenca de Shah Deniz en Azerbaiyán que transcurre por Turquía, Grecia, Albania y entra en Italia mediante mar Adriático para distribuirse en el norte de Europa. Esta red tiene una longitud de 3,500 km y prevé una inversión de más de 45 mil millones de dólares que transportara gas, empezando por 10 000 millones metros cúbicos por año, pero su capacidad total será de 20 000 millones por año. En su fase inicial de visibilidad había un proyecto paralelo que pasaba por Bulgaria, Macedonia y Albania pero que su decisión final fue por otra ruta que pasaba por Grecia y Albania. Éste proyecto tendrá una longitud de 215 km en Albania y tendrá un impacto positivo no solo en la gasificación del país sino también en la red de infraestructuras dónde se prevé el paso de gasoducto<sup>758</sup>.

Albania es parte muy importante en éste proyecto debido a que desde la ciudad de Fieri se prevé la construcción de una estación de compresión que podrá ser utilizado como punto de partida para otro gasoducto desde Albania hacia Croacia conocido como proyecto Jon –Adriático. En total Albania tendrá dos estaciones de compresión, uno en el Este del país en la ciudad de Bilisht y otra en la salida en la parte oeste en la ciudad de Fier. La capacidad de esta estación será de 20 mil millones de metros cúbicos. Para permitir el paso seguro de la línea de gasoducto en Albania se prevé la construcción de 125 km nuevos de carretera de acceso y más de 40 puentes. El gasoducto en Albania se espera terminar en 2019, y se prevé un impacto positivo en la creación empleo y en la reducción de la independencia energética que tiene el país. Durante la fase de la construcción se crearon más 2900 empleos y se mejoraron parte de la infraestructura del Éste a Oeste del país a lo largo de gasoducto,<sup>759</sup> que será operativo en 2019. Debido al

<sup>758</sup> Plan sectorial nacional para gasoducto TAP/ Ministerio de economía en Albania,, pp. 17-20 / febrero 2013.

[http://www.energija.gov.al/files/userfiles/projekti\\_TAP/Plani\\_Kombetar\\_Sektorial\\_per\\_Projektin\\_TAP.pdf](http://www.energija.gov.al/files/userfiles/projekti_TAP/Plani_Kombetar_Sektorial_per_Projektin_TAP.pdf)

<sup>759</sup> Estudio sobre el impacto de gasoducto en Albania, Oxford Economics, pp. 6. 2015

impacto a largo plazo del proyecto TAP y su inversión en Albania de más de 60 millones de euros en la infraestructura del país se prevé un efecto “*spillover*” de más de 1,107 mil millones en 20 años

A partir de 2019 cuando el TAP será operativo se prevé una bajada de 30 hasta 40 % de los precios de energía debido a que Albania ya ha solicitado más de 750 millones metro cúbicos de gas que está previsto para ser utilizado en la producción de energía en el sector industrial como las fábricas del cemento, central de la producción eléctrica en Vlora y la planta de producción de acero en Elbasan. A largo plazo éste gasoducto creará el mercado de energía del consumo público, y el uso de gas para los hogares, ya que este uso es casi inexistente.

## 8.8 Conclusiones

El camino de Albania en ser parte de la UE, está vinculada estrechamente con todos problemas indicados en éste capítulo. Estos problemas suenan como alarma en las obligaciones en cumplir los requisitos de la integración europea y como consecuencia en el desarrollo del país. La clase política es sin lugar a dudas la clave de todos estos factores. En primer lugar el debate político en Albania es factor de la desestabilidad política y en general un obstáculo de desarrollo. La vida parlamentaria es bastante conflictiva con acusaciones de relaciones con el crimen organizado y corrupción en las altas esferas del poder. El consenso político está roto y sin la condicionalidad europea y el papel de negociador que en muchas ocasiones ha tenido el parlamento europeo, la delegación de la UE en Albania y el embajador de EE.UU., la vida parlamentaria estaría bloqueada. Gracias a éste papel de negociador la oposición albanesa pudo volver en la vida parlamentaria en dos ocasiones, en un periodo cuando se estaban tratando desafíos muy importantes para el futuro del país en la UE<sup>760</sup>.

La razón porque la vida política es tan conflictiva se basa en algunos argumentos que en muchas ocasiones ha sido mencionado por las agencias de lucha contra el crimen

---

<sup>760</sup> El desacuerdo político es tan profundo que durante la votación de la asamblea parlamentaria de la propuesta de la CE para abrir las negociaciones de adhesión con Albania el 9 de noviembre de 2016 en Bruselas, el grupo de diputados albanes de la oposición que participaban en esta votación votaron en contra de la propuesta de la CE. La única que voto en favor parte de éste grupo fue la diputada del partido democrático y la ex ministra de integración europea Majlinda Bregu.

organizado. La clase política albanesa tiene una relación estrecha con el mundo criminal y con el abuso del poder. El debate político en muchas ocasiones no se crea en función de la estabilidad del país sino para quedar inmune en la rendición de cuentas.

Esto fue el motivo porque la reforma en la justicia fue rechazada continuamente por la oposición albanesa durante los años 2014-2015 y posteriormente en la fase de la implementación. Si no fuese por la presión de la UE y también de los EE.UU., esta reforma no se hubiese aprobado. El motivo de éste rechazo por el *Partido Demócrata* era relacionado principalmente con la capacidad jurídica que tendrían las nuevas instituciones de fiscalía y los nuevos tribunales especializados contra la corrupción y en la investigación más eficaz y riguroso de las tramas corruptivas y relación política. Según se establecía en la reforma, la investigación tendría un efecto retroactivo y filtraría todas las litaciones públicas, concesiones así como el patrimonio de los altos funcionarios. La falta de la cultura democrática, el cambio del régimen bajo la misma clase política como en comunismo, el retraso económico, altos grados de corrupción entre la clase política, la criminalización de diferentes segmentos de los partidos políticos, pueden ser unas de las causas del desacuerdo político. La clase política durante los 25 años de la transición es responsable del subdesarrollo.

El crimen organizado es la otra cara de la medalla de éste problema. La criminalización de la clase política y los problemas en el estado de derecho que se había generado por los gobiernos en funciones desde la caída del comunismo, han facilitado la actividad de los grupos criminales, que a partir de 2005 empiezan a ganar más poder político en el país. La reforma en los órganos judiciales y de las fuerzas de orden pública con mayor atención en la lucha efectiva contra el crimen organizado es más que necesaria para reducir el papel del crimen organizado en la desestabilidad del país y para no ser un obstáculo en la integración europea. El estado de derecho y la calidad democrática son dos desafíos muy importantes para Albania. Estos dos elementos tienen un efecto directo en la buena gobernanza.

La buena gobernanza es sin lugar a dudas uno de los indicadores más importantes en el desarrollo del país. La AP, el sector relacionado directamente que esta política aún no está a niveles de enfrentar los desafíos que conllevan los cambios y las reformas necesarias en Albania. Aunque hay una mejor percepción sobre éste servicio público

incluyendo cambios legales en cuando a la protección del funcionario público y despolitización, aun éste sector se considera ineficaz y por debajo de las exigencias que conlleva el proceso de adhesión en la UE. Estas administraciones tienen el volumen más grande de trabajo sobre la adhesión en la fase de la negociación de los 35 capítulos para ser miembro de la UE y la implementación del acervo comunitario, que ocupa el mayor parte de éste trabajo. La AP debe “romper” por completo los lazos con los partidos políticos como una de las fuentes principales de la corrupción, clientelismo, conflicto de interés, falta de profesionalidad, rendición de cuentas. Con la aprobación de la reforma de justicia se espera un buen impacto en la lucha contra éste fenómeno en Albania. El Tribunal Administrativo que recibe la totalidad de los conflictos en éste servicio público tiene mucha importancia para prevenir y resolver según el marco legal los casos de despidos por motivos políticos. Debido a que en algunos casos la mayoría de las contrataciones en la AP se han hecho contrario a la ley de empleado civil y en base de afiliación política, es muy importante que el Tribunal Administrativo tenga en cuenta los procesos de contratación.

En cuando a la iniciativa para digitalizar la AP y los servicios públicos en general, esta estrategia es uno de las mejores garantías en la lucha contra la corrupción. Albania hasta el año 2017 seguía siendo el país que peor ranking tenía en la región, en los servicios digitalizados de la AP, solo por delante de BiH, Teniendo en cuenta los efectos positivos de los servicios online, en la lucha contra corrupción éste servicio tiene que tener una prioridad absoluta en las políticas públicas. El proyecto de “*E government*” es muy importante en ofrecer mejores servicios y en menos tiempo y con mayor eficacia. En éste aspecto uno de los desafíos principales es la cobertura con internet de todo el territorio así como fomentar la cultura de los servicios online entre la población. El proyecto “*Government Gateway*” de centrar en un solo punto los servicios públicos es transcendental contra los procesos burocráticos y lucha contra la corrupción, con lo cual su implementación es crucial en la buena gobernanza.

La ley de la propiedad aún sigue siendo uno de los problemas emergentes, que afecta la buena gobernanza. Los planos urbanísticos y la imposibilidad de fomentar aún más el mercado inmobiliario e hipotecario complican el desarrollo económico social. Las zonas informales son aun *puntos negros* en cuando al desarrollo social y urbano. La economía del mercado está relacionado directamente con la ley de la propiedad. Éste

proceso lleva más de 25 años y causa problemas en proporcionar servicios públicos y desarrollo económicos para el país. La cultura de informalidad está muy extendida y Albania sigue siendo el país dónde más economía informal hay en la región si calculamos la informalidad en el mercado laboral, evasión fiscal y tributaria.

Aunque desde 2006 se siguen incentivando las políticas del desarrollo de capital humano, se ha visto claramente que el éxito de atraer las personas altamente licenciados está relacionado con los sueldos y el entorno social en Albania, el gobierno tiene que cambiar la política salarial de uno grupo amplió de puestos de altos directivos en la AP. Su importancia es crucial en la gestión de políticas públicas y de los recursos humanos en niveles inferiores, si tenemos en cuenta la preparación profesional, el proceso de seguimiento de proyectos y rendición de cuentas. Su figura apolítica puede aportar más en la eficacia y control de la AP.

Los desafíos que Albania enfrenta en el desarrollo económico son múltiple, combinando varios indicadores que son la estructura económica, informalidad y modelo de producción. A estos tres factores se le añade el déficit en las infraestructuras que a lo largo de los 25 años ha consumido gran parte de las políticas públicas y ha pasado factura a la deuda pública. El factor político es una causa interviniente y en algunos la causa original que ha afectado directamente en la política económica del país o en la gestión económica. A pesar de que la economía albanesa pudo resistir a la crisis económica europea, en general éste factor no ha supuesto que la economía del país ha sido solida sino se debe a los factores coyunturales y al gran impacto de las remesas en la economía del país que era el 11% PIB durante la crisis económica en Europa. El segundo factor en enfrentar la crisis económica ha sido el aumento significativo de las inversiones directas que en 2013 llegaron a su punto más alto en el 11% del PIB.

La estructura económica de Albania, su pasado en el régimen comunista, la ausencia del dialogo político y la crisis interna de 1997 son las razones originarias de retraso económico y las que intervienen en éste aspecto son la industrialización pobre y un alto déficit en infraestructuras y la informalidad. Gran parte del volumen de producción que representa 44% de las exportaciones se basa en los recursos energéticos, principalmente petróleo y cromo, uno de los minerales más abundantes en Albania, principalmente en

el norte del país. Albania tiene una estructura económica dispersa y compleja según el indicador ECI (*Economic Complexity Index*). Éste indicador refleja la dificultad que tiene el país en la creación de un modelo económico más estructurado. La estructura económica del país con más 45 % de la fuerza del trabajo en la agricultura refleja éste retraso. Incluso en éste sector económico no hay un perfil de producción. Éste fenómeno se nota también en la balanza comercial de Albania que se caracteriza por un gran déficit, aunque sigue reduciéndose sobre todo con la UE. La tendencia de esta balanza tiende a disminuir como causa de un cambio lento del modelo productivo. A pesar de estos cambios la balanza comercial negativa será un fenómeno a largo plazo en la economía albanesa.

Por sectores Albania sigue siendo un país de “rasgos” agrícola. Gran parte de la producción agrícola se hace en base de empresas familiares. En general el sector industrial más desarrollado es la textil debido a que en general el mayor parte del FDI está centrado en éste sector. El sector turismo aún no está estandarizado y en general el país no tiene un modelo de turismo. El perfil empresarial se basa en empresas familiares principalmente de 1 o 2 empleados que en gran mayoría de los casos ejercen su actividad en servicios. Las grandes empresas representan solo 5% de la producción. En Albania aún no están presentes grandes grupos hoteleros sobre todo especializado en el turismo de “verano”. La presencia de estos grupos puede ser un punto de partida en crear un perfil hotelero y fomentar la competitividad.

En general Albania carece de un “extracto” de empresas pequeñas y medias con modelo productivo. En el modelo europeo de producción, los SME son indicadores de una economía desarrollada y de una estructura sólida de producción y de creación de empleo, pero en el caso de Albania estas empresas no tienen carácter productivo y son poco competitivas. El modelo empresarial tiene que ser reestructurado para tener efecto la estructura de producción del país. El modelo de producción de medianas empresas es poco desarrollado y en general no tienen capacidad de exportación. Albania tiene más de 165 mil empresas registradas pero con una tasa muy baja de producción. En general éste modelo empresarial de *producción y exportación* es poco desarrollado. La externalización de las empresas medianas en la UE es parte del modelo empresarial europeo. El desarrollo de éste modelo empresarial es una garantía en la disminución de desempleo, crecimiento económico y contribución fiscal.

La informalidad tiene un efecto directo en el crecimiento económico. La lucha contra la informalidad es uno de los campos de “batalla” de la economía y en general de la buena gobernanza. Albania tiene una tasa excesiva de la economía informal, casi el doble de la UE y OECD. Esta economía no declarada perjudica el cuadro macroeconómico del país y la elaboración de políticas económicas por parte del gobierno. La ausencia de la eficacia del estado derecho incluyendo el incumplimiento de derecho mercantil y la competitividad impiden el funcionamiento de la economía del mercado y perjudican en general el PIB del país. En la acción contra la informalidad en 2015 más de 40% de empresas pequeñas no estaban registradas. La evasión fiscal es la otra cara de la moneda de éste fenómeno. Albania tiene la tasa más baja de la región en la recaudación fiscal con un total de 27% del PIB. Esta tasa en la UE está por encima de 50%. La lucha contra la economía informal pueda tener un efecto a corto plazo en la competitividad y en la creación de un perfil empresarial en Albania.

La gobernanza económica es un elemento muy importante en el panorama macro y micro económico. El hecho que un año después de las elecciones generales en Albania en la acción contra la economía informal hubo más de 45 mil empresas que se registraron, que eran parte de la economía informal, demuestra una cierta tolerancia en la informalidad. La voluntad política en la gobernanza económica y la lucha contra la economía informal es un elemento crucial en el desarrollo económico. La carga fiscal en Albania es de las más altas en la región. Éste elemento perjudica las inversiones directas y el clima empresarial en el país. Albania estaba en el puesto número 57 en 2017 en el ranking de “*Doing Business*” debido a 4 factores; voluntad política; estado de derecho, carga fiscal la mano de obra no muy especializada, déficit en la infraestructuras y una demanda interna débil. La politización del clima empresarial se reflejaba en este ranking.

El plan de las reformas económicas de 17 puntos, es un documento muy ambicioso y se espera dar un salto cualitativo en la economía en varios sectores. En Albania se prevé crecimiento económico de más de 5% a partir de 2019. Con los cambios en la reforma económica y la regularización en cuando a la competitividad, la lucha contra la informalidad y la bajada de la carga fiscal se puede generar un ambiente óptimo de crecimiento económico. La digitalización de muchos servicios y los cambios en la AP

ayudaran al país en aprovecharse más de las capacidades de crecimiento económico y proporcionar mejores servicios para las empresas. La abertura de las negociaciones de adhesión en 2017 dará más credibilidad al país sobre todo en el impacto que tiene en FDI. Las negociaciones de adhesión y la implementación del “*Acquis*” comunitario mejorarán el clima empresarial del país. Las reformas económicas pueden guiar la economía hacia un modelo de producción según las capacidades y oportunidades que ofrece.

La aportación de las remesas tendrán un volumen menor en el PIB pero en su valor nominal no se espera tener mucho cambios a corto plazo. Las remesas han servido como oxígeno para la economía durante la crisis económica y en general han sido un factor importante en amortizar los problemas sociales. En general la economía del país todavía *no está preparada* para enfrentar los retos del mercado común. La panorama macro y micro económico no favorecen a Albania en ser miembro de la UE a corto plazo.



## VIV: La buena gobernanza, el factor político y el desarrollo económico en Serbia

La buena gobernanza es un factor crucial en la transformación de los países y la eficacia en el camino hacia la UE. El concepto de la buena gobernanza como se ha hecho referencia varia veces en éste trabajo es una combinación entre estado de derecho, gobernanza económica, eficacia de la AP y derechos humanos. Para la UE la buena gobernanza es un proceso basado en 5 principios; transparencia, participación, contabilidad, eficacia y coherencia.<sup>761</sup> En si la función de la integración europea está en la búsqueda de lograr los mejores estándares de éstos elementos como parte sustancial de toda su función en estos países, basados en los criterios de Copenhague y los criterios económicos para ser parte de la UE.<sup>762</sup> La UE ha sido el actor indispensable en el mejoramiento de la buena gobernanza y todo éste proceso se rige por éste elemento. Según la CE en 2012 la buena gobernanza, estado de derecho, desempleo, reformas económicas y la inclusión social son los desafíos más grandes de los BO para ser parte de la UE<sup>763</sup>.

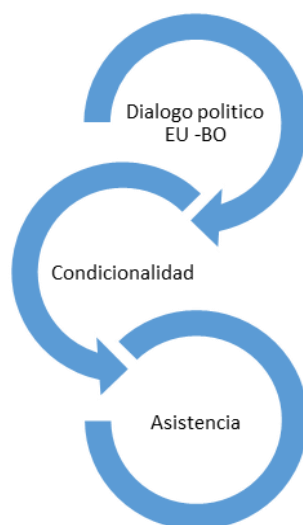
En general aunque el término de la buena gobernanza no hace referencia a la política regional sino se centra en la “política doméstica” en el caso de los BO podemos decir que indicaciones de la buena gobernanza existen también en la política regional. En caso de los BO la política regional está posicionada entre la política exterior de los países y la “política doméstica”. La política regional afecta las políticas “internas” con lo cual hay una implicación directa de la política regional en la buena gobernanza. Parte de la condicionalidad del proceso de ampliación está basado en esta política. La política regional tiene dos elementos básicos. En primer lugar es el “comportamiento” externo entre diferentes actores en las iniciativas regionales y en general en los procesos de estabilidad y seguridad y en segundo lugar son las relaciones bilaterales y más estrechas de algunos países que tienen más intereses en la política *vis a vis*.

---

<sup>761</sup> Libro Blanco de la CE 2001.

<sup>762</sup> Según Cofi Annan durante el informe sobre el trabajo de las NN,UU en 1999 la buena gobernanza en práctica significa estado de derecho, tolerancia, las minorías, grupos de oposición, transparencia, independencia del poder judicial, imparcialidad de las fuerzas de policía, prensa libre y elecciones libres.

<sup>763</sup> Estrategia de la Ampliación. CE 2012, COM (2012) 600.

**Ilustración 7: Esquema del mecanismo la asistencia financiera UE**

La política regional de Serbia ha sido enfocada principalmente en el caso de Kosovo, pero la dimensión más amplia de esta política es activa también en BiH, Montenegro y Macedonia. Parte de la relación técnica con la UE ha sido basado en éste dialogo sobre todo en el caso de Kosovo. En general el proceso de la integración de Serbia ha sido marcado por las relaciones con Kosovo, sobre todo desde el año 2010. Ejemplo de esta relación ha sido la abertura de las negociaciones de adhesión después de lograr acuerdos técnicos con Kosovo. En la senda de esta “condicionalidad” ha sido también el estatus de candidato oficial de Serbia en la UE. Todos estos escalones en el camino de integración han tenido efecto en las relaciones entre Serbia y la UE. Gracias a esta relación Serbia ha aprovechado mejor los beneficios estructurales de la UE que son principalmente los programas IPA I y II, a pesar de los altos grados de nacionalismo y por saltar las posiciones comunes de la PESC en el caso de Rusia. Estos dos programas han tenido un impacto positivo en la buena gobernanza en Serbia, con lo cual hay una relación directa entre la política regional y la buena gobernanza.

El proceso técnico de la buena gobernanza en Serbia y su integración en la UE no se pueden entender sin esta “construcción” diseñado en Bruselas e implementado en las dos partes del rio Iber en Mitrovica en el norte de Kosovo<sup>764</sup>. También en otros escenarios la política regional tiene relación directa con la buena gobernanza pero el

<sup>764</sup> Éste rio que pasa por el medio de la ciudad de norte de Kosovo en Mitrovica ha sido siempre una fuente de tensión entre la parte norte donde vive población serbia y la parte sur donde vive la población albanesa.

caso de Serbia es más llamativo. La razón de esta relación se basa en una percepción sobre Serbia como “el agitador” de los BO durante los años 90, con lo cual esto ha sido la razón porque la política de condicionalidad europea en Serbia ha sido basada en dos pilares. La relación de Serbia con el Tribunal Internacional Penal para los crímenes de guerra en ex Yugoslavia y en segundo lugar ha sido la “actitud” política de Serbia en la región sobre todo en caso de Kosovo.

Como en el caso de Albania la corrupción es parte integral que afecta la buena gobernanza. Otro elemento en común es la percepción sobre los partidos políticos como elementos activos en la corrupción y la buena gobernanza. Según UNODC en 2011 77% de la población en Serbia creían que los partidos políticos eran corruptos<sup>765</sup>. El estado de derecho, democracia, transparencia, son otros elementos que condicionan la buena gobernanza no solo en Serbia, sino en general en los BO.

### 9.1 La corrupción en Serbia “la captura del estado”

Según la Transparencia Internacional en 2011 la corrupción es uno de los desafíos más grandes en el mundo contemporáneo. Según TI, Serbia en 2015 se posicionaba en el lugar 71 entre 177 países en el ranking de corrupción y por delante de BiH y Albania en la región. Las sociedades en procesos de transformación política e inmersas en cuestiones de seguridad crean un entorno fácil para fomentar la corrupción. En general los que son parte activa de la corrupción aprovechan la apatía en la funcionalidad del estado y los órganos competentes en la función de la ley. La desestabilidad democrática es un factor que interviene en el fomento de la corrupción, porque afecta la continuación de las reformas y la atención de los gobiernos en enfrentar los desafíos de la corrupción.

En 2013 en el Informe de Progreso de la UE, se hacía referencia a la corrupción en Serbia mencionando la “captura” del estado de la elite económica que usan sus “tentáculos” de poder, en función de sus intereses o de los grupos de interés dejando el interés público al margen. Según Pesic (2007), “la captura del estado” en Serbia se basa en una estructura dónde una coalición entre las elites se mantiene en el poder económico

---

<sup>765</sup> Corrupción en los BO. La experiencia de la población en los sobornos. Viena Oficina de las NN.UU., sobre drogas y el crimen organizado UNODC 2011

y político creando un sistema informal que protege sus intereses. Según éste autor el fenómeno “la captura del estado” es diferente de la corrupción administrativa y está conectado con la debilidad del estado y el “secuestro” de la ley para favorecer las grandes corporaciones mediante la influencia política en gobierno y en parlamento. Éste fenómeno aunque existe también en países desarrollados no tiene las mismas características y funciona dentro de un marco regulatorio<sup>766</sup>. Para Pesic la “captura del estado” “es implantado por un grupo externo del estado que ejercen influencia decisiva sobre las instituciones del estado para su propio interés en contra del interés público. En todo caso Serbia combina los dos niveles de la corrupción. La corrupción administrativa y la “captura del estado”. En Serbia en menor medida los partidos políticos así como en el caso de Albania, son los agentes principales que aprovechan de los bienes públicos, siendo parte orgánica de la corrupción. Esto se refleja en menor medida en Serbia porque el dialogo político funciona mientras en Albania no. Esto ocurre porque en Albania los partidos políticos participan activamente en la corrupción y los “subsectores” de la influencia del crimen organizado. En este aspecto los partidos políticos y el poder sirven como “trincheras” para los intereses corruptivos y criminales en gran parte de los políticos.

Desde en el punto de vista legal, la lucha contra la corrupción en Serbia empieza tomar forma paralelamente con el proceso de la integración europea. Hasta 2001 según Konstandinova (2012), Serbia no tenía una política coherente anticorrupción y después de la retirada de Milosevic del poder la lucha contra la corrupción empieza el camino para ser alineada con la legislación comunitaria. En el código penal de 2005 se endurecen las sanciones penales contra la corrupción. Paralelamente Serbia se hizo parte de varias convenciones contra la corrupción como GRECO<sup>767</sup> y Consejo de Europa. El marco institucional se reorganizó en función de la lucha contra la corrupción y en 2001 se creó *El Consejo Anticorrupción*, en 2003 la *Oficina de las Litaciones Públicas*, en 2005 *La institución Estatal de Audito* y también grupos temporales o permanentes contra la corrupción.

Según el Gallup en 2012 casi 87 % de los ciudadanos en Serbia creían que los políticos no tenían la voluntad política para luchar contra la corrupción porque ellos se

---

<sup>766</sup> Caso Gurtel en España, los lobings en EE.UU, mafia en Italia

<sup>767</sup> El Grupo de Estados Contra la Corrupción.

beneficiaban de la corrupción y según la misma organización 85 % de los ciudadanos habían experimentado por los menos una vez la experiencia de corrupción. Esta alta percepción de la relación poder político corrupción se correlaciona con la idea de Pesic (2007) sobre la captura del estado en Serbia. Aunque no está comprobado la relación de éste fenómeno y el atentado que cobro la vida del primer ministro Zoran Djindjic en 2001, entre la opinión pública existía la percepción que su ejecución por un francotirador fue relacionado con su labor en contra de éste fenómeno<sup>768</sup>.

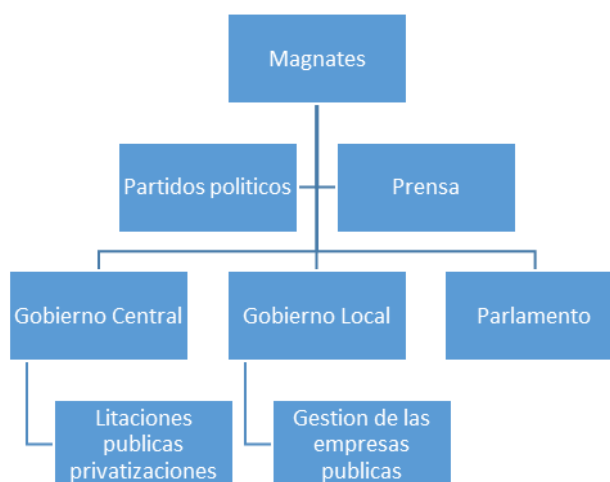
La captura del estado ha sido un fenómeno denunciado incluso por ministros como fue el caso de ex ministro de hacienda Bozidar Djelic, quien apuntaba “agentes” no gubernamentales en la presión que recibía sobre quienes deberían ser altos directivos en el del ministerio que él dirigía. En una entrevista al periódico Danas en noviembre de 2006, el ex vice primer ministro Miroljub Labus decía que el sistema político es controlado por “magnates”. Casi 90% de los altos directivos entre la administración de aduanas e impuestos durante la primera mitad de los años 2000 eran nombrado por éste “clan”<sup>769</sup>. Éste fenómeno era extendido en el mismo periodo en la ola de privatizaciones de las empresas públicas. Los partidos de la coalición que gobernaban Serbia durante éste periodo eran parte activa en la privatización y clientelismo en éste proceso. Más allá las empresas públicas privatizadas por grupos financieros cerca del poder empezaron la compra de los grandes periódicos como por ejemplo *Política*, que era la revista más antigua y más influente en Serbia y *Vecernje Novosti* uno de los periódicos más influyentes en Serbia.

#### **Ilustración 8: Esquema de la “captura del estado” en Serbia**

---

<sup>768</sup> Zoran Djindjic fue el primer, primer ministro de Serbia después de la caída de poder del Milosevic con una gran vocación en la integración europea. Su colaboración con el tribunal de Haya y la oposición a la *casta vieja* podrían ser otros de los motivos de su ejecución.

<sup>769</sup> Vesna Pejic. *State Capture Widespread Corruption in Serbia*. No 262/ Marzo 2007



La presencia de éste fenómeno en Serbia estaba extendido a nivel de gobierno central, local y poder legislativo. El mecanismo de éste control tenían en centro el “magnate” quienes financiaban los partidos políticos y en cierta manera controlaban las decisiones de litaciones públicas y privatizaciones<sup>770</sup>. A diferencia de Albania, en Serbia el sistema está dirigido por “magnates” que están fuera de la vida orgánica de los partidos. La típica figura de éste fenómeno en Serbia ha sido Miroslav Miksovic<sup>771</sup> o Miodrag Kostic. Su participación activa en las privatizaciones de las empresas y propiedad pública mediante la conexión política han podido catapultar ellos en solo 10 años en las esferas más altas de poder en Serbia y según prensa han sido unos de los protagonistas principales de la “captura de estado”<sup>772</sup>.

Con la detención de algunos de los grandes magnates de Serbia y las declaraciones del primer ministro Vucic sobre la eficacia de la ley, hubo un rumbo positivo contra éste fenómeno en Serbia a partir del año 2010. A pesar de éste cambio las raíces de éste fenómeno están muy profundas. Durante los años 2000 aprovechando de los esquemas corruptivos de la “captura del estado” se notó una cierta transformación hacia la “legalidad”. Los grupos de magnates después de aprovechar del control de las elites políticas con fines corruptivos, han podido durante 10 años, filtrar sus actividades ilegales a “empresas” funcionales, perdiendo los rostros de los casos corruptivos. Éste

<sup>770</sup> El fenómeno de magnate ha sido muy extendido en la Europa del este principalmente en Rusia. En la lista de 100 personas más ricas de en Europa del este su riqueza ha sido creada mediante la corrupción en la privatización de las propiedades públicas.

<sup>771</sup> En 2012 él fue detenido junto con su hijo con la acusación de haber privatizado ilegalmente varias empresas de mantenimiento de carreteras en 2005. En junio de 2016 él fue sentenciado con 5 años de cárcel por evasión fiscal.

<sup>772</sup> Artículo en New York Times sobre el papel de los magnates en Serbia.

<http://www.nytimes.com/2013/08/05/world/europe/tycoons-trials-rivet-serbia-land-of-graft.html>

“blanqueo” de corrupción tienen bases “solidas” en la vida empresarial sea en Albania sea en Serbia. En el caso de Albania públicamente el esquema de la “captura del estado” tiene tipología diferente poniendo los partidos políticos en centro del esquema de la corrupción que en muchos casos ejercen como “magnates”. La buena gobernanza ha sido parcialmente “rehén” de la “captura del estado”, y ha condicionado el desarrollo del país, dañando el interés público.

### 9.1.1 La Administración Pública en Serbia

Como en el caso de Albania la AP representan el “motor” de los países en el camino hacia la adhesión en la UE. La relación UE-AP está muy estrecha porque se desarrolla dentro del triángulo comunitario. En primer lugar es una relación de dos entidades intergubernamentales entre la CE y los países, que se realiza mediante la “asesoría” en la implementación de las prácticas europeas en el modelo de la AP. En algunos casos esta relación tiene rasgos federalista cuando la CE ejerce como un gobierno europeo usando la condicionalidad o el poder “comunitario” y el tercer elemento es el neo funcionalismo institucional poniendo a la CE como factor de estabilidad y *administrador flexible*. Éstos tres elementos rigen la gobernabilidad de la UE y se trata de un modelo híbrido.

Esta relación esta tan importante que a juicio de la EU, la AP pueden tener mayor eficacia incluso que los gobiernos nacionales en los procesos de integración europea por los menos en el caso de los BO. La AP es la parte más importante de la integración del país debido a que el mayor trabajo y asistencia de la UE se centra en la eficacia de éste aparato burocrático y servicios públicos. Esto es el motivo que en muchos casos los países que tiene una AP muy preparada tiene más capacidad de gestionar las crisis políticas. En la UE, el caso de Italia o Bélgica o porque no en España durante la crisis del gobierno en 2016, a pesar que había un gobierno en funciones, la AP seguía su compromiso manteniendo el ritmo habitual del trabajo. Mientras en el caso de Albania y en menor medida en Serbia, la AP se “congela” ante los posibles cambios políticos que pueden sufrir la parte burocrática o en segundo nivel de los empleados públicos antes los cambios políticos.

La buena gobernanza se basa principalmente en el performance de AP, con lo cual para la UE, la profesionalidad de éste servicio ha tenido prioridad absoluta en las fases I y II de IPA. A parte de la condicionalidad política, la AP son el “socio “técnico más importante de la EU en el proceso de integración e ampliación, porque son el regulador e implementador de todo el “Acquis” comunitario lo que supone la mayor regularización en todas las esferas de desarrollo para estos países. Ejemplo de esta regularización son los 35 capítulos de las negociaciones de adhesión.

Como en otros países de la región las dos “patologías” que sufre la AP en Serbia son la politización y la corrupción. En sí, la UE carece de un modelo unificado de AP, pero esto no ha impedido a que implemente en Serbia y otros países de la región “prácticas” europeas en la gestión de AP. Antes de la implementación de un modelo, el primer objetivo de la EU ha sido subsanar el acceso al empleo público, despolitizar el aparato burocrático y los servidores públicos, luchar contra la corrupción y las prácticas clientelista y luego implementar las características comunitarias de la AP, que se basan en aumentar la eficacia y el diseño de las políticas públicas, hacer más transparente la gestión pública y la rendición de cuentas, y fomentar la idea de “gobernabilidad sin gobierno”.

A pesar de que no hay un modelo unificado e consensuado sino hay influencias de modelos de las AA.PP en la UE, para Hofmann y Turk (2006) existe un modelo que se basa en federalismo ejecutivo, mientras para Nedergaard (2008) éste sistema es híbrido entre la administración nacional y comunitario basado en elementos intergubernamentales y federalistas. Una de las aportaciones más importantes en el proceso de las reformas de la AP en los BO es el hecho que la EU se ha convertido en el tercer elemento de la “administración “para estos países. Esto significa una cierta “pre comunitarización” de éstos países debido al papel activo de la CE en la gobernanza y en la presión vertical que ejerce en el trabajo de estas administraciones.

Desde los cambios políticos en comienzo de los años 2000, en Serbia hubo varias reformas de AP. Los dos primeros intentos de implementación de estas reformas en 2001 y 2004 no tuvieron éxito debido a la ausencia de un nuevo cuadro legal administrativo. Con los cambios constitucionales de 2006 nuevas leyes se aprobaron para modernizar la AP. En función de esta reforma se aprobaron varias leyes como *La*



ley de la AP, Empleados Públicos, Defensor de Pueblo, Acceso a la información y la ley que regulaba la gobernanza electrónica en 2011. El objetivo de éste nuevo marco legal era garantizar la descentralización, despolitización, profesionalidad, eficacia y modernización de la AP. En las encuestas realizadas en 2013 para evaluar el performance de la AP después de implementar un nuevo marco legal, 62,4% de los encuestados decían que la situación no había habido cambios significantes y casi 20% decían que la situación había deteriorado (COCOPS 2015). En otra encuesta realizada el mismo año entre los mismos gestores de los servicios públicos, 40.8 % de ellos decían que las reformas en el servicio público en sus áreas de gestión no habían sido exitosas<sup>773</sup>.

Las reformas en la AP en general no tienen un impacto a corto plazo, porque se trata de un cambio casi generacional y un modelo “educativo” para el cuerpo de la administración. En el caso de Serbia gran parte de éste cuerpo del estado había pasado por tres etapas diferentes; comunismo; régimen de Milosevic; transición de los años 2000. Teniendo en cuenta que estas reformas incluyen varios planes de acción como, formación y educación, acceso al servicio público, despolitización, implementación del sistema de méritos y currículos, supone casi un cambio generacional en la eficacia de la AP<sup>774</sup>.

Serbia en comparación con otros países tiene una tasa muy excesiva de personas empleadas en el servicio público que se calcula en 10.8 % de la población<sup>775</sup>, que al juicio de la UE tiene una preparación “moderada” en asumir la carga de implementación del “Acquis” comunitario<sup>776</sup>. La politización de estas administraciones en el segundo nivel de AP, era uno fenómeno menos habitual en comparación con otros países de la

---

<sup>773</sup> Estudio realizado por COCOPS en 2015 (Coordinación para la cohesión del sector público en el futuro), pp. 19-29 [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Stimac-and-Lazarevic-2013\\_Public-Management-Work-Context-and-Reform\\_Serbia.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Stimac-and-Lazarevic-2013_Public-Management-Work-Context-and-Reform_Serbia.pdf)

<sup>774</sup> A pesar de estos resultados Serbia es uno de los países con mejor igualdad de género en los puestos directivos de las AA,PP en Europa solo por detrás de Lituania que tiene 56:9% de la mujeres en los altos puestos de dirección y Serbia con 52,4, Alemania ocupaba el número 13 de ranking con 21.3%. La presencia de un número tan elevado en los puestos directivos en mayor parte era un legado del periodo comunista donde las mujeres ocupaban en general altos cargos en todos los sectores de las AP incluso en ejército. La participación de la mujeres en la administración pública de segundo nivel ocupaba solo 32% mientras el mejor país en éste indicador era Eslovaquia con 86% y con peor representación era Bélgica con 11% y Turquía con 5%.

<sup>775</sup> Reforma de la Administración Publica en Serbia/ SIGMA 2014/, pp. 14.

<sup>776</sup> Informe del Progreso de Serbia en 2015/ CE, pp. 8  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf)

región, especialmente Albania. Cada vez más había menos implicaciones políticas en la contratación de empleados públicos a niveles más bajos de la AP. Para Eriksen (2005), la politización de las AP es parte de la cultura en la administración de los países que sufren cambios profundos políticos y que están en procesos de transformación. Las elites políticas como en el caso de Albania pero en general en los BO, utilizan los puestos de trabajos en la AP como recompensa hacia los militantes políticos. Albania y BiH tiene la peor “cultura administrativa” en éste aspecto. En un estudio público en 2013 por COCOPS Serbia tenía un resultado de 4.9 de la influencia política en los procesos de contratación a niveles de directivos en la AP que era el nivel de las prácticas europeas<sup>777</sup>.

La asistencia de la UE en éste sector ha sido importante en cuando a la formación. Durante la primera fase de IPA I en 2008 el proyecto “*Habla Europeo*” ayudo en la educación profesional de la AP. La oficina de la Integración Europa SEIO, fue parte en éste proyecto y su función fue de ofrecer formación profesional a empleados públicos en puestos de gestión, en el colegio de Europa en Brujas en Bélgica y en el instituto de Administración Pública en Maastricht. Más de 180 empleados públicos a nivel central y más 260 a nivel local participaron en éstos cursos de formación<sup>778</sup>.

El marco legal de Serbia en todos los niveles de la AP, está alineada con la UE incluyendo rendición de cuentas, contratación en base de méritos, performance en el trabajo, estatus de empleado público y protección en el Tribunal Administrativo. La constitución de 2006 contenía previsiones básicas para el estatus de la administración central y la delegación de poderes públicos y servidores públicos. En general la AP en Serbia está en un proceso de alejarse de la sombra de politización. A pesar de éste cambio, según resumía la CE en su informe de progreso en 2014, más de 60% de las contrataciones nuevas en la AP no se habían hecho de forma transparente y competitiva. Esta conclusión ha coincidido con los informes de seguimiento que la CE presentaba cada año en noviembre. El acceso en la AP era una de las preocupaciones mayores de la

---

<sup>777</sup> La valoración 1 a 10, donde uno era menor influencia y 10 era la influencia más alta. La mejor valoración tenían Países Bajos y Reino Unido. [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Stimac-and-Lazarevic-2013\\_Public-Management-Work-Context-and-Reform\\_Serbia.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Stimac-and-Lazarevic-2013_Public-Management-Work-Context-and-Reform_Serbia.pdf), pp. 39

<sup>778</sup> A nivel nacional aunque no hay una carrera especial dedicada a las administraciones publicas, existen varios estudios de master para las Administraciones Publicas. La facultad de Ciencias de Organización en Belgrado y la Facultad de Administración en Ljubiana han creado un master interdisciplinario en Gestión de Administración con un currículo en derecho administrativo, economía y organización.

UE dentro en este sector. Estas contrataciones afectaban la profesionalidad y la performance de los servicios públicos y frecuentemente estas administraciones eran afectadas por la ausencia de liderazgo y coordinación.<sup>779</sup> Éste sistema era fragmentado con líneas no muy claras de contabilidad y una política muy “pobre” de desarrollo y coordinación. A pesar de estas carencias, según la UE en el informe de seguimiento de 2015, Serbia tenía una AP *moderadamente preparada* que aún tenía que seguir el proceso de despolitización y hacer más transparente el proceso de reclutamiento en el servicio público.

### 9.1.2 Lucha contra la corrupción en Serbia

Para las organizaciones internacionales Serbia sigue siendo un país “*medio corrupto*” en el índice de percepción de corrupción, ocupando el número 77 en el año 2015. A nivel regional, Serbia es el país más corrupto por delante de Albania y Kosovo. La integración europea de todos los países de la región ha sido relacionada con la lucha contra la corrupción y durante éste proceso cada paso que se ha dado para fortalecer el estado de derecho ha sido “aplaudido” por todos los actores implicados en esta lucha. Para comprobar la voluntad de los países en éste desafío la UE siempre ha exigido pruebas contundentes en función de éste compromiso. En el mes de diciembre en 2015 solo 12 días después de haber empezado las negociaciones de adhesión en la UE, en una acción contra la corrupción más de 80 personas, parte de las ex “elites” en el gobierno fueron detenidos. Entre éstos detenidos era el ex ministro de agricultura durante el año 2007-2008 Slobodan Milosajlevic y directora de la agencia nacional contra la corrupción de 2010 a 2012 Zorana Markovic.

La corrupción en Serbia tiene los mismos rasgos como en el caso de Albania, que son la cultura de la corrupción y falta de voluntad política e institucional en la lucha contra éste fenómeno. Según la *Transparency International*, una rama de TI en Serbia, más de 374.000 casos de sobornos ocurre cada año en los servicios públicos. En gran mayoría de los casos, esta corrupción sucede en niveles de servicios públicos como, policía, salud pública, sistema educativo, sistema de justicia, licitaciones. En una encuesta de esta

---

<sup>779</sup> Informe de seguimiento de la UE en 2015 en Serbia  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf)

organización en Serbia más de 68 % de los encuestados habían tenido una experiencia de corrupción en una de dichas instituciones. En cuando a la lucha contra la corrupción en 2014 se habían señalado más de 3014 casos de corrupción y 1044 habían sido acusados de corrupción. El número de denuncias en casos de corrupción constituye solo 1% de los datos de *Transparentnost*, deduciendo que como en el caso de Albania, la cultura de corrupción estaba extendida también en Serbia. Según las percepciones, los dos sectores más corruptos hasta 2016 eran la salud pública y los órganos de policía 14% y 31% respectivamente.

A diferencia de Albania, en Serbia la mayor preocupación ciudadana era el desempleo con 52% y la corrupción 39%. La tendencia de índice de corrupción en Serbia sigue a la baja y esto se ha notado también en las encuestas de los ciudadanos, quienes veían los cambios políticos en 2012 y 2013 como una buena señal en la lucha contra la corrupción. Más de 28%<sup>780</sup> de los encuestados creían que el gobierno de Alejandro Vucic había fortalecido la lucha contra la corrupción. La agencia contra la corrupción de Serbia señalaba en octubre de 2016 que más de 1377 procesos judiciales contra empleados públicos habían comenzado entre enero de 2013 y junio de 2016<sup>781</sup>. Teniendo en cuenta que el servicio público empleaba más de 750.000 personas en Serbia y cuando en el índice de percepción de corrupción se declaraban más de 340.000 casos de sobornos anuales, el número de procesos contra los servidores públicos era insignificante.

Entre las instituciones recogidas en el sistema de justicia como jueces y fiscales la tasa de acusación y condena es muy desproporcionada. En 2011 hubo 67 casos de acusación de funcionarios del sistema de justicia y fue condenado solo uno funcionario. En 2012 hubo 91 acusaciones y se condenó solo uno. Entre los funcionarios de nivel más bajo y entre los empleados públicos bajo el estatus de “servidor público” la brecha entre acusación y condena era más estrecha.<sup>782</sup> En 2010 hubo 784 acusaciones y se

---

<sup>780</sup> Encuestas sobre la percepción de la corrupción en Serbia 2015.

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/en/research-on-corruption/globalni-barometar-korupcije-gcb>

<sup>781</sup> Publicación de la Agencia Nacional contra la corrupción en Serbia octubre 2016 ,

<http://www.acas.rs/du-to-the-violation-of-the-income-assets-and-gifts-declaration-obligation-1377-procedures-initiated-against-public-officials/>

<sup>782</sup> Corruption Assesment Report in Serbia 2014, pp. 22.

[http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR\\_Serbia/CAR\\_Serbia\\_EN\\_final.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Serbia/CAR_Serbia_EN_final.pdf)

condenaron 463, en 2011 se acusaron 1,263 y se condenaron 651 y en 2012 se acusaron 1,615 y se condenaron 841.

Como en el caso de Albania la cultura de la corrupción está muy presente. Según la legislación en los dos países, el que ofrece y recibe el soborno es parte del castigo penal. Como vimos en el caso de Serbia solo 1% de los casos de corrupción según la percepción eran señalados en los órganos judiciales o administrativos y solo la mitad de éstos casos llegaban a ser juzgados. Esto dificultaba la lucha contra la corrupción debido a que las dos partes que participaban en éste proceso llegaban a tener sus beneficios. Éste pacto silencioso era uno de los problemas principales en la corrupción dentro de los servicios públicos en Serbia.

En 2013 se aprobó la nueva estrategia contra la corrupción para el periodo 2013-2018. Esta estrategia tenía como objetivo la reducción de la corrupción sin especificar cuándo, sino subrayando, *lograr lo máximo posible contra éste fenómeno*. En esta estrategia esta “plaga” se consideraba como un obstáculo para el desarrollo económico y social de Serbia y llamaba a las instituciones implicadas en la lucha contra éste fenómeno en tener *tolerancia cero* contra la corrupción, fortalecer la contabilidad de los servicios públicos, cooperación y aplicación de medidas legales entre las instituciones públicas, eficacia y transparencia. Todas las agencias internacionales incluyendo la Transparencia Internacional, SELDI y la UE habían subrayado que desde el año 2014 había un cambio relativamente positivo en la lucha contra la corrupción así como en su percepción. En 2012 Serbia estaba en el lugar número 80 en el ranking de TI, en 2013 y en 2015 en el número 77.

A nivel institucional para dar más eficacia en 2008 se creó la *Agencia Estatal Contra la Corrupción* y en 2009 entro completamente en función. Éste es un órgano independiente que rinde cuentas solo antes la Asamblea Nacional. Su trabajo había sido cuestionada hasta 2013 cuando su directora fue una de los altos ejecutivos que fueron detenidos por casos de corrupción en diciembre de 2013. Otra institución independiente en la lucha contra la corrupción es el *Auditoria Nacional* creada en 2005 que ejerce control de los fondos públicos en Serbia. En el código penal de Serbia las penas contra

la corrupción estaban estipuladas según las características y por sectores<sup>783</sup>. Muchas circunstancias que aunque no son casos corruptivos sino influyen en el mismo, están recogidos en el código penal<sup>784</sup>.

### 9.1.3 La evolución de *E-Government*

Los servicios online y digitalizados son un indicador muy importante de la buena gobernanza que está teniendo cada vez más importancia no solo en los países desarrollados sino también en aquellos en vía de desarrollo. La distribución de estos servicios tiene un buen impacto no solo en la lucha contra la corrupción sino también ofrecen servicios más rápidos eliminando los procesos burocráticos y es un indicador muy utilizado en medir la buena gobernanza. Mediante “*E-government*”, la AP aumenta la eficacia y transparencia así como la participación ciudadana en el proceso de rendición de cuentas y la toma de decisiones. Para las NN.UU., éste servicio puede ayudar a los gobiernos estimular mejor el crecimiento económico, promover la inclusión social y mejorar el acceso a la sanidad pública y a la educación. Éste servicio está teniendo cada vez más uso en el mundo, con un liderazgo europeo que ofrece los mejores servicios digitalizados. Los componentes que se usan para medir el índice de la participación en el “*E-government*” son; los servicios ofrecidos online; infraestructura de telecomunicaciones; capital humano.

Serbia ha dado muy buenos resultados en éste servicio siendo un líder regional en los servicios y procedimientos administrativos online. Los primeros pasos de éste servicio se dan en 2004 después de haber aprobado la nueva estrategia de la AP, que prestaba bastante importancia a la digitalización de los servicios públicos. En el 2006 se adoptó la estrategia para el desarrollo de la sociedad de información que contenía gran parte del proyecto “*E-government*”. Esta estrategia encargaba a cada sector de la AP de diseñar

---

<sup>783</sup> El tráfico de influencia se recoge por el código penal, Artículo 366. Recibir y ofrecer soborno artículo 367. Soborno Artículo 368. Abuso de litaciones públicas artículo 234. En el estatus de servicio civil hay también varios artículos que obligan los empleados públicos de informar sobre caso de corrupción o practicas corruptivas. En el artículo 25 de la misma ley se especifica que esta clase de trabajadores no pueden aceptar regalos que se relacionan con su trabajo. El artículo 28 prohíbe los empleados públicos reconocidos bajo el estatus de “servidores públicos” de tener empresas y entidades legales. Ellos deberían transferir la gestión de las empresas a terceros personas

<sup>784</sup> Causar quiebra de la empresa, Artículo 234. Causar quiebra falsa Artículo 236. Abuso de la autoridad Artículo 236. Negligencia en el mundo empresarial, Artículo 234.

proyectos a corto plazo en función de esta plataforma. En función de esta estrategia se aprobaron diferentes leyes para hacer posible el acceso a la información y la publicación de información en los servicios online de los diferentes cuerpos del estado.

Estas leyes incluían acceso a la información, código penal, la ley sobre la organización y jurisdicción del estado en contra de los cibercrímenes, y la creación de la firma digital que era uno de los primeros pasos para hacer gestiones administrativas online. Según el director de la dirección general de éste servicio en Serbia Dusan Stojanovic, el marco legislativo estaría completo a finales de 2016. Esto incluía el soporte para la implementación de la *Ley sobre los procedimientos generales de las administraciones*, la ley de “E-government” y el pago de las tasas administrativas online<sup>785</sup>. Un impacto muy positivo en el “E-government” en Serbia fue la aprobación de la *Agenda Digital en 2010* que puso la primera base técnica no solo en éste servicio, sino también en la infraestructura de comunicación, sistemas informativos en sectores de educación, cultura, en el comercio electrónico y seguridad de información. En el caso de Albania esta estrategia se aprobó 4 años más tarde.

Éste servicio en Serbia ha tenido éxito y se puede comparar con los mejores estándares europeos no solo por la calidad de servicio sino también en la cantidad de información. En el caso de Serbia éste servicio ha evolucionado con mayor rapidez que en otros países de la región y la AP cubre una amplia gama de sectores. En el periodo 2014-2016 Serbia fue el país que más desarrolló la infraestructura de “E-government” en Europa bajando desde la posición 69 en 2014 hacia la posición 39 en el ranking mundial de 2016. La misma mejoría sustancial se ha notado también en *el E-participación*, que es un indicador que demuestra la participación online de la sociedad civil o ciudadanos en toma de decisiones en las administraciones públicas. En el año 2014 Serbia estaba posicionada en el número 81, mientras en 2016 en el número 17, bajando más de 64 escalones. La participación ciudadana es un elemento sustancial en la buena gobernanza y mediante los servicios digitalizados, la comunicación entre la ciudadanía, sociedad civil y administraciones públicas se hace con más eficacia<sup>786</sup>. Gran parte de la

<sup>785</sup> <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/en/strategy-for-e-governance-development-by-2018-adopted/>

<sup>786</sup> En el caso de Serbia es muy llamativo el hecho que aunque es país de rentas per cápita muy por debajo de la media comunitaria, en el índice de *E-government* está muy bien posicionado. En éste índice los mejores 30 países suelen ser los que mejores resultados tienen en el índice de desarrollo humano. En general hay una cierta correlación entre el índice del desarrollo humano y el índice de *E-government*.

información que se sirve mediante “*E-government*” se hace vía el portal *euprava.gov.rs*. Éste portal ofrece información para empresas e individuos y canaliza parte de las informaciones principales sobre Serbia incluyendo información legal, comercial, empresarial con más de 20 links en inglés, húngaro, serbo-croata, rumano, esloveno, ruso.

#### 9.1.4 La reforma judicial en Serbia 2013-2018

En todos los países de la región el sistema de justicia ha tenido un interés especial en el proceso de integración. Hay que reconocer que todos los sistemas de justicia en los BO han tenido que “sacudirse” de los problemas caracterizados por poca eficacia en proporcionar justicia de calidad para los ciudadanos y ser un obstáculo para los intentos de la clase política en el abuso del poder. Para el Banco Mundial el sistema de justicia en Serbia según la percepciones de los ciudadanos es parcialmente corrupta y solo 1 en 4 ciudadanos creen en la justicia<sup>787</sup> Una justicia en servicio de los ciudadanos y en función de los procesos democratizadores ha sido uno de los pilares dónde se ha mantenido el proceso de integración y sin lugar a dudas es uno de los elementos cruciales en la formación de sistema judicial con tres características principales; imparcial, independiente, eficaz. En 2011 la UE adoptó el conocido “*el nuevo enfoque*” en su estrategia de ampliación poniendo el énfasis en el estado de derecho y la eficacia en el sistema de justicia<sup>788</sup>. Éste documento fue una hoja de ruta para los países de la región en relación con los criterios que tenían que cumplir y la velocidad de reformas que tenían que realizar. Teniendo en cuenta que Serbia estaba en la espera de recibir la luz verde para empezar las negociaciones de adhesión, el gobierno se centró en el cumplimiento de la recomendación en la reforma judicial.

La primera reforma judicial en Serbia se realizó en 2006, pero no pudo tener un impacto positivo en los cuatro principios; transparencia, independencia, contabilidad y eficacia. Como se evidencio en el informe de la *Reforma Judicial* realizada por el *Consejo anti Corrupción en 2012*, se dedujo que la percepción de la independencia en el poder judicial había deteriorado desde la aprobación de la primera reforma en 2006, con

<sup>787</sup> Banco Mundial 2014/ Percepción del sistema de justicia en Serbia 2009-2014, pp. 4-10

<sup>788</sup> Documento “Estrategia de la Ampliación y los desafíos más importantes” CE (2011), 666.



lo cual era necesario reformar adicionalmente el sistema judicial, en cuando al *Alto Consejo Judicial*, el estatus de los jueces y la ley sobre la fiscalía. A partir de 2013 teniendo en cuenta los fallos experimentados de la primera reforma judicial y siguiendo las recomendaciones de la CE, empezó el trabajo para una segunda reforma, para asegurar la independencia de *Alto Consejo Judicial y el Consejo de los Fiscales*. El grupo de trabajo en la reforma del sistema se constituía por representantes del Ministerio de Justicia, asociaciones de profesionales, jueces, fiscales, representantes de las cámaras de abogados<sup>789</sup>.

El primer objetivo de esta reforma era la preparación profesional y el nombramiento de los jueces y fiscales por la *Academia Judicial*. La reforma acerco otra vez en la administración de justicia los jueces que se habían suspendido por la reforma de 2006 y en función de esto había una sentencia del *Tribunal Constitucional* en enero de 2013 para reincorporar más de 800 jueces en la administración de justicia que se habían suspendido en 2009. Éste número constituía 1/3 del total de los jueces. La reforma mejoraba los tiempos de la tutela judicial, el estatus de los miembros del *Alto Consejo Judicial y Consejo de Fiscales*, y la creación de un sistema digitalizado de justicia conocido como *E-justicia*. La reforma subrayaba la importancia el estatus de los miembros de los altos consejos, mediante la implementación rápida de sus funciones.

La nueva reforma de 2013 no hizo muchos cambios en la administración de justicia y reorganizó los tribunales a nivel nacional con el objetivo de facilitar el acceso de los ciudadanos en los tribunales. En 2009 hubo una reorganización de los tribunales creando 34 *Tribunales de Primera Instancia* para 138 municipios, el número de *Tribunales Supremos “Visi Sudovi”* se redujeron de 30 a 26, los tribunales comerciales de 18 a 16 y se redujo el número de fiscalías de 109 a 34.

---

<sup>789</sup> En febrero de 2013 la asociación de jueces y de los fiscales enviaron una carta al Ministro de Justicia explicando que ellos se retiraban de la comisión encargado en la reforma judicial, alegando la incompetencia del *Ministerio de Justicia* para acordar con los representantes de *Alto Consejo Judicial y Fiscal*, debido al fracaso del proceso para renombramiento de jueces y fiscales después de 2009 y que antes habían tenido el mismo función. Después de un periodo de debates el grupo de trabajo siguió con el trabajo de la reforma.

Para Reljanovic y Bojovic (2014) la nueva reforma judicial en Serbia era insuficiente y que podría causar retrasos en la negociación del capítulo 23 de la adhesión en la UE<sup>790</sup>. Para ellos la redistribución administrativa de los tribunales era ineficiente, lo que suponía dificultad para acceder a sistema de justicia y la nueva reforma no iba dar resultados a corto plazo en la lucha contra la corrupción. Para el BM (2014) la percepción ciudadana sobre la eficacia de esta reforma no era optimista aun así esta institución evaluaba positivamente algunos aspectos de la reforma, como la formación de los jueces. Según el informe de BM, había cambios positivos desde 2009 en cuando a la percepción de aquellos que habían tenido que enfrentarse a un juicio en Serbia durante éste tiempo, mientras para los jueces y fiscales la reforma no había sido positiva<sup>791</sup>. En otro informe del BM en 2014, se subrayaba que la eficacia de la administración de justicia se había mejorado, aun así había que disminuir los procesos burocráticos en los tribunales<sup>792</sup>.

En 2013 el *Informe de Progreso* de la CE, destacaba que la independencia del sistema de justicia de la Constitución de 2006 y el marco legal aún tenía lagunas para enfrentar la influencia política en el caso de nombramientos y cesiones de jueces<sup>793</sup>. Entre tanto, la CE recomendaba más cambios constitucionales para Serbia para garantizar la independencia del poder judicial y del sistema de justicia en general. Para la CE en 2015, el sistema judicial en Serbia *tenía cierto nivel de preparación*<sup>794</sup>, y aun no garantizaba la independencia del sistema, poniendo el tono en la Constitución, que según la CE permite la interferencia política del sistema y sobre todo del poder judicial en el caso de *Alto Consejo de los Jueces y de los Fiscales*. Estos dos pilares del sistema judicial según la CE no proporcionaban independencia de la influencia política<sup>795</sup>.

La reforma judicial en Serbia ha sido más “superficial”, en comparación con Albania, que con el cambio constitucional reformo casi todo el capítulo del sistema de justicia en

---

<sup>790</sup> Judicial Reform in Serbia and Negotiating Chapter 23- A critical outlook, pp. 241-253/ Pravni Zapisi 2014

<sup>791</sup> Banco Mundial 2014 “Percepción sobre el sistema de justicia en Serbia”, pp. 5-7.

<sup>792</sup> Banco Mundial. Funcionalidad del sistema de justicia en Serbia, octubre 2014, pp. 10-25.

<sup>793</sup> Informe de progreso para Serbia, diciembre 2013 (COM 2013), 700 final, pp. 39

<sup>794</sup> Informe de progreso para Serbia enero 2015 (SWD 2015) 211 final, pp. 11.

<sup>795</sup> La reforma judicial en Serbia podría “retocarse” a finales de 2018 cuando acaba el plan de acción 2013-2018. Posiblemente para finalizar la negociación del capítulo 23 Serbia tendrá que emendar el capítulo del poder judicial en la Constitución para cumplir con las recomendaciones de la CE que quiere un sistema judicial más independiente

la constitución y la implementación de esta reforma marcará la apertura de las negociaciones. En caso de Serbia esta reforma puede influir en el cierre de la negociación del capítulo 23 de la adhesión en la UE. Los dos países tienen pendiente una lucha más rigurosa contra la corrupción en todas las esferas del poder. Teniendo en cuenta los procesos de la implementación de estas reformas y la aprobación del marco legal necesario, a partir de 2020 se pueden ver los primeros frutos de estas reformas.

### 9.1.5 Democracia como indicador en la buena gobernanza

Los países mejores gobernados del mundo y con mayor índice de desarrollo humano suelen ser también países muy democráticos. La democracia y la buena gobernanza son indicadores indispensables para medir el grado de desarrollo, que tienen un impacto viceversa. En el índice de democracia de *Freedom House* los países más democráticos, son también países que ocupan los primeros puestos en la buena gobernanza. La democracia en sí no está incluido como indicador en medir la buena gobernanza por el Banco Mundial, pero podemos decir que algunos indicadores que se usan para puntuar los países en la buena gobernanza tiene relación con la democracia, como son el estado de derecho, estabilidad política y ausencia de la violencia<sup>796</sup>.

Serbia, según *Freedom House* es un país democrático con un sistema político funcional. Desde la caída de Milosevic, la democracia ha ido fortaleciéndose. La separación de Montenegro mediante referéndum y la declaración unilateral de Kosovo han sido dos tests muy importantes en la calidad democrática de Serbia. En el primer escenario en 2006, la clase política serbia respetó el plebiscito de los montenegrinos y en el caso de Kosovo aunque la declaración no ha sido reconocida por Serbia la oposición a la independencia de Kosovo ha sido diplomática y política en gran parte. En este proceso hay que tener en cuenta dos factores muy importantes que son el apoyo de la comunidad internacional en la independencia de Kosovo y la presión de la misma comunidad para que Serbia acepte una nueva realidad en Kosovo.

---

<sup>796</sup> La medición del BM sobre la buena gobernanza puede causar debate en cuando a los indicadores que se usan porque en muchos casos la estabilidad política no significa democracia y tampoco la contabilidad y rendición de cuentas pero empíricamente todos los países mejores gobernados tienen un alto IDH y con alto índice de democratización.

El cambio del régimen con la detención y el envío de Milosevic en el *Tribunal de Crímenes de Guerra en Haya* en el año 2001, fue acompañado relativamente de un proceso democrático y desde éste momento Serbia ha experimentado desafíos muy importantes que datan desde el asesinato del ex primer ministro Djindic en 2003. En los años 2000 el país ha sido gobernando por una clase política con lazos muy fuertes con la corrupción principalmente en los procesos de privatización y políticamente la línea nacionalista principalmente de los presidentes de Serbia, ha tenido efecto en el camino del país hacia la UE. El triángulo de nacionalismo, *ortodoxismo* y radicalismo se convergen en el Partido Radical que es contra la integración europea, el presidente del país con una línea pro rusa, y la iglesia ortodoxa en Serbia con un poder social y política y ultra conservadora que está en favor de un estado serbio clásico con lazos muy fuerte entre la iglesia ortodoxa serbia y rusa que ve con admiración el estrechamiento de lazos con Rusia.

En oposición con los valores tradicionales en Serbia, la sociedad civil está presionando cada vez más para mantener el pulso europeísta en Serbia. En general estos grupos de interés aceptan los nuevos tiempos en Serbia incluyendo la nueva realidad de Kosovo. En general son críticos con el papel de Serbia en las guerras de la ex Yugoslavia y tiene una perspectiva muy europeísta. Desde el año 2012 la calidad democrática de Serbia ha ido fortaleciéndose por el papel muy importante que ha jugado la de integración europea.

El partido progresista de Serbia SNS ha obtenido el respaldo popular en éste aspecto y las elecciones anticipadas de 2014 y 2016 reafirmaron el camino europeísta de Serbia y tuvieron un impacto positivo en la buena gobernanza. Las elecciones anticipadas en BO demuestran madurez política y miden la democracia. A diferencia de Albania, en el caso de Serbia éste proceso ha sido más democrático. Aunque la estabilidad política es un indicador muy importante en la buena gobernanza, las elecciones anticipadas redoblan y miden la contundencia de estas reformas y sirven como oxígeno para profundizar los procesos de transición. En el caso de Serbia, el SNS con las elecciones anticipadas en 2014 y 2016 dio un nuevo impulso a las reformas en el país y sobre todo en la integración europea. La nueva mayoría parlamentaria que salió de estas elecciones, que era más consolidada que en 2012, era una garantía adicional en la buena gobernanza porque no solo tenía el apoyo político necesario sino también daba continuidad a una

senda positiva en la calidad democrática del país. Según el *Freedom House* a partir de 2010, el país había mejorado en los tres elementos que se incluyen en medir el grado de democracia, derechos políticos, derechos civiles y libertad.

### 9.1.6 Transparencia de las cuentas públicas

La transparencia es un elemento muy importante de la buena gobernanza. El diseño de las políticas públicas en todos los niveles de la gobernanza, las licitaciones públicas, el impacto y el acceso de los ciudadanos a la información es uno de los elementos más importantes de la buena gobernanza para BM, UE, UNDP. Transparencia de los fondos públicos es uno de los elementos imprescindibles en la lucha contra la corrupción y la integridad de la AP. El acceso a la información y el control ciudadano son parte inseparable del abanico de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos y es un indicador que tiene varias implicaciones, como democracia, eficacia, contabilidad, buena gobernanza.

Generalmente Serbia ha ido implementado el marco internacional de la transparencia orientada según el modelo de la UE y BM. Como parte de la iniciativa “*Open government partnership*” Serbia ha mejorado los indicadores de la transparencia sobre todo a nivel central. Junto con “*E-government*” y “*E-participation*” han hecho de la transparencia un elemento sustancial de la buena gobernanza en Serbia. El Ministerio de Hacienda, ha sido la encargada de hacer público los presupuestos anuales y la publicación dos veces por año de las autoridades de la gobernanza local. Parte de éste plan eran también otros entes públicos que hacían un panorama general y publicaban online las formas como se ejecutaban los presupuestos. La plataforma “*opengovpartnership*” 2015, evaluaba los pasos emprendidos de la AP con la evaluación general *Altamente transparente*.

**Tabla 35: Evaluaciones de transparencia en el periodo 2014-2015 sobre los presupuestos nacionales y locales en Serbia**

Contenido	Evaluación	Acceso a la información	Impacto	Estado

Transparencia general	Alta	Alta	Moderado	Sustancial
Informe anual en la inspección del presupuesto	Alta	Alta	Impacto menos	Completo
Informe inspección de la ejecución de los presupuestos locales	Alta	Alta	Impacto menor	Sustancial
Documento Nacional civil del presupuesto	Alta	Alta	Moderado	Completo
Documento civil de presupuesto del gobierno local	Alta	Alta	Moderado	Completo

*Fuente “Open Government Partnership”<sup>797</sup>*

Según esta plataforma la primera parte de éste proceso está completamente realizado a nivel central teniendo en cuenta los plazos de la publicación. A nivel local solo 39 de los 170 municipios habían publicado sus presupuestos. En función de esta transparencia había una obligación legal que se basaba en la ley del *Sistema de Presupuesto en Serbia*<sup>798</sup>, que exige a los gestores de los municipios, transparencia en la publicación y acceso de los ciudadanos en la información en cuando a la ejecución y contabilidad de los presupuestos.

En el ranking de “*Open Budget*” Serbia estaba posicionada en el lugar número 47 entre 100 países que participan en el estudio, lo que significa que el gobierno prevé acceso limitado en la información en éste servicio. Éste indicador es parte de la transparencia en la buena gobernanza. En éste ranking, ocupaba el lugar número 21 entre 100 países en cuando la *participación pública* en la elaboración del presupuesto. Según éste indicador Serbia había hecho público solo 6 de los 8 documentos de transparencia relacionados con el presupuesto general<sup>799</sup>. Entre las recomendaciones para hacer más transparente y más participativo el presupuesto era; creación de un mecanismo más efectivo incluyendo escuchas públicas con grupos de interés para ampliar el rango de

<sup>797</sup> Informe Anual, pp. 26 [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15\\_FinalEnglish\\_0.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15_FinalEnglish_0.pdf)

<sup>798</sup> Ley de Sistema de presupuesto Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - corr., 108/2013, 142/2014 and 68/2015.

<sup>799</sup> Hasta 30 de abril de 2016 el gobierno de Serbia había hecho público solo 6 de los 8 documentos según los estándares internacionales. Las dos publicaciones que faltaban eran la revisión del presupuesto en la mitad del año y el presupuesto previo a la versión final.

interés público en la elaboración del presupuesto; mantener sesiones de control y debate con diferentes ministerios, departamentos y agencias con la conclusiones y las recomendaciones de los grupos de interés; crear un mecanismo para que el público podría asistir a la institución de auditor y tener acceso en los resultados de la investigación del órgano de auditor.

## 9.2 El factor político en la perspectiva de Serbia hacia la UE

La clase política en Serbia ha protagonizado la historia de los BO después de la caída del muro de Berlín con una ola de nacionalismo que ha sido inspirado en elementos políticos, históricos y religiosos y ha mantenido “rehén” no solo la integración de Serbia en la UE, sino también han sido uno de los factores en la gama de condicionantes en la perspectiva balcánica hacia la UE. Con la entrega de Milosevic en la Haya en 2001 y con el asesinato del primer ministro Djindic en 2003, termina la primera parte de la transición política en Serbia. Éstos dos elementos son el marcador entre dos etapas diferentes parte de una transición política que pueda tener las raíces desde la muerte de Tito en 1980<sup>800</sup> y los primeros intentos de oposición política en Serbia en 1989 con la creación del *Partido Demócrata*. La transición política en Serbia tiene un periodo activo desde 1992 hasta 2012. Desde 1992 hasta 2008 será el periodo de mayor transformación en Serbia, involucrada en tres guerras y siendo un factor de inquietud para la comunidad internacional por su papel activo en las guerras de ex Yugoslavia. La primera fase de esta transición termina con la entrega de Milosevic en Haya, la segunda con el asesinato de Djindjic y la tercera fase con la independencia de Montenegro y la de declaración de independencia de Kosovo.

El asesinato de Djindic será el fin y el comienzo de una nueva etapa en la calidad democrática de Serbia y el relevo de un nuevo camino hacia la integración europea. Los años 2000 serán caracterizados por la segunda desmembración de lo que quedaba de la ex Yugoslavia, con la independencia reconocida de Montenegro y la independencia contestada de Kosovo. Entre estas “fechas” importantes, la clase política serbia pasa atreves de un periodo de transformación. El *Partido Democrático* que fue la opositora

---

<sup>800</sup> Un año después de la muerte de Tito en Kosovo empezaron las manifestaciones de los estudiantes de la Universidad de Pristina que buscaban más derechos dentro de la autonomía.

del régimen de Milosevic, dirigida por Djindic y Boris Tadic protagonizaría la vida política de los años 2000. En los años 90 el actor más importante fue, el Partido Socialista, creado por Milosevic en 1990 y bajo su régimen la vida política en Serbia sería marcado por su “obsesión” sobre la formación del estado homogéneo de serbios étnicos. Después de su detención y más tarde su muerte en cárcel del Tribunal Penal de Haya en marzo de 2006, el partido sería dirigido por uno de su colaboradores Ivica Dacic. El tercer polo de la clase política será protagonizado por el ultra radical Sesejl que sería buscado por el Tribunal de Haya y entregado voluntariamente en 2003 y condenado como inspirador de los crímenes contra la humanidad en BiH. Producto de éste partido sería otro partido, SNS la lista progresista de Serbia que tomo el poder en 2012 y ha liderado el proceso de la integración de Serbia en la UE.

La clase política en Serbia a pesar de las diferencias en los programas políticos, se caracteriza por un elemento común que ha marcado la vida política en Serbia en los últimos 25 años, que es el nacionalismo. Con el nacionalismo serbio se entiende el proyecto de “Gran Serbia”, una relación estrecha con la iglesia ortodoxa y con los valores ortodoxos de Serbia, principalmente de la parte más conservadora y una alianza estrecha con Rusia. Consecuencia de esta relación es la idea de casi toda la clase política, que Kosovo es parte indispensable de Serbia no solo constitucionalmente sino “espiritualmente”. Parte del nacionalismo serbio es también una política regional activa sobre todo en BiH en la defensa de una República *Srpska* prácticamente independiente fuera de la federación bosniaca. La relación con Rusia en la valoración de la clase política serbia no es una política exterior sino parte de “fraternidad eslava” que se basa en lazos históricos y culturales. El último elemento de la política nacionalista en Serbia es la idea de la redimensión “física” de Serbia incluyendo norte de Kosovo, la República *Srpska* y el liderazgo serbio por los menos en los BO. Para Serwer (2014), Serbia tiene un papel gravitacional en los BO por los factores políticos, sociales y económicos, por eso éste país ha sido parte activa en los cambios de BO desde los años 90.

A pesar de estos elementos nacionalistas, Serbia desde los años 2000 tiene cada vez más una perspectiva europea y podría ser miembro de la UE una vez finalizada los capítulos de adhesión. Aunque la presión nacionalista sigue existiendo, los partidos políticos han podido flexibilizar su comportamiento en función de esta integración “suavizando” la



retórica nacionalista y recuperar cada vez más terreno en la integración europea. Para los partidos políticos la retórica nacionalista ha sido más que necesaria para sumar votos y apoyo político dentro del país, pero también han tenido en cuenta que sin el factor UE, la buena gobernanza, el desarrollo económico y social y la estabilidad del país, no pueden tener un impacto positivo, creando una interdependencia estructural con la UE, que es uno de los pilares más importantes de la seguridad regional. Teniendo en cuenta éstos factores los partidos políticos en Serbia han utilizado los dos elementos que a juicio político son necesarios para gobernar en Serbia. Entre las instituciones, debido a que el gobierno de Serbia está más ligada al proceso de integración ha tenido que adoptarse a la política europea donde el caso más llamativo es la relación con Kosovo, mientras el presidente del país ha mantenido una postura más conservadora intentando guardar la línea nacionalista basado en la idea que Serbia no “sacrificara a Kosovo” para ser parte de la UE.

A pesar de todos estos elementos, Serbia ha fortalecido el proceso político y se puede decir que esto es un elemento de estabilidad no solo para Serbia sino también para la región y la integración en la UE. La política nacionalista es aun importante pero cada vez más ocupa menos protagonismo y hay un elemento nuevo en esta atmosfera política que tiene que ver con la sociedad civil cada vez más en favor de la perspectiva europea y lo mismo se puede decir para la ciudadanía que ha valorado los procesos integradores del país con una valoración racional en las elecciones. La política de integración europea es el factor de cambio en la filosofía política en Serbia y un elemento muy importante que reduce el impacto del nacionalismo.

### 9.3. El panorama político en Serbia

El Partido Democrático fue el primer partido de oposición del panorama actual que se forma en Serbia en medio de los cambios que se iban a producir en la ex Yugoslavia en 1989. Éste partido de ideología social-democrata fue creado por el antiguo presidente del parlamento de la federación, Dragoljub Micić. Desde principio éste partido ha defendido los valores pro europeos, el pragmatismo político y ha sido en favor de la apertura y del dialogo de Serbia con la comunidad internacional. Éste partido ha sido defensora de la oposición en la independencia de Kosovo concluyendo con la fase

intensiva de la negociación del plan de paz Ahtisaari para el futuro de Kosovo durante el año 2006-2008<sup>801</sup>. El eslogan de éste partido en las elecciones de 2008 era “*Ambos, Kosovo y la UE*”. PD aunque se ha fragmentado varias veces, sigue siendo una de las “ideologías” políticas más importantes en Serbia. Después del asesinato del antiguo presidente de éste partido y el ex primer ministro Zoran Djindjic en 2003, el PD era dirigido por Boris Tadic que fue también presidente del país hasta en 2012. El asesinato de su líder histórico aumento la popularidad de éste partido que se mantuvo en el poder hasta 2012. La separación de Montenegro, los casos de corrupción y la gestión de la independencia de Kosovo, debilitaron esta formación política y desde 2012 está en la oposición<sup>802</sup>.

El Partido Socialista, fue formado en 1990 por Slobodan Milosevic y era la continuación de la antigua casta de los dirigentes comunistas en Serbia en coalición con la *Alianza Socialista de los Trabajadores de Serbia*. Ivica Dacic quien tomo el liderazgo después de la muerte de Milosevic en el cárcel del Tribunal Penal de Haya en 2006, empezó un proceso de democratización dejando atrás el ultranacionalismo que caracterizaba el periodo de Milosevic, haciendo de la integración europea el eslogan del partido. Dacic ha sido la persona encargada de dirigir el dialogo con Kosovo y desde 2012 ha sido parte de la colación gobernante, siendo primer ministro entre 2012-2014 y ministro de exteriores a partir de éste año. Su partido mantiene la misma postura en el caso de Kosovo como en el caso de PD. En las elecciones de 2012 y las elecciones anticipadas de 2014 ellos tuvieron alrededor de 15% de los votos, mientras en 2016 alrededor de 9%.

El Partido Progresista (SNS), se forma en 2008 cuando Tomislav Nikolic, con un grupo del partido incluyendo al futuro primer ministro y posiblemente presidente<sup>803</sup>, Alejandro Vucic, dejo el partido radical de Serbia dirigida por Vojislav Seselj, en medio de desacuerdos con Seselj sobre la visión radical de él, en cuando el futuro de Serbia y su relación con la UE. Nikolic hizo un llamamiento a los radicales de moderar su retórica y abrazar los valores de la UE durante la asamblea constitutiva del partido en 2008. Él

---

<sup>801</sup> Durante esta fase el primer ministro de Serbia era uno de los demócratas más nacionalistas Vojislav Kostunica y presidente Boric Tadic de una línea nacionalista más moderada.

<sup>802</sup> En las elecciones generales del 2014 el PD tuvo otra “fuga” cuando el líder del partido Boris Tadic formo otro partido llamado el Nuevo Partido Demócrata y obtuvo 6% de los votos, mientras el PD 6%. El antiguo PD es liderado por Bojan Pajtic. En 2016 Tadic creo un nuevo partido Social Demócrata.

<sup>803</sup> En las elecciones presidenciales en abril de 2017 el podría convertirse en el presidente de Serbia.

se aventuró a declarar que su partido construiría un puente entre el Éste y el Oeste en Serbia y en su programa el planteaba una fusión entre Serbia y la República Srpska en BiH. Parte de éste partido y un antiguo líder de las juventudes radicales y ministro de información en el gobierno de Milosevic fue el primer ministro Alexander Vucic.

En febrero de 2017 el primer ministro Vucic declaro su candidatura en las elecciones presidenciales de la primavera del mismo año. Su candidatura tuvo el respaldo del partido SNS<sup>804</sup>. El SNS no quería entrar con dos candidaturas en las elecciones presidenciales ya que el presidente Nikolic había declarado anteriormente su candidatura, con lo cual en el mes de febrero Nikolic se retiró de su apuesta presidencial, después de concordar con Vucic, quien sería el candidato de los progresistas. El perfil muy nacionalista de Nikolic perjudicaba el camino de Serbia en la integración europea con lo cual, con éste movimiento se daba un paso adelante en apartar de la vida política a uno de los políticos más nacionalistas de Serbia, que había sido también uno de las figuras más cercanas con Milosevic en el poder durante la guerra de Kosovo. La candidatura de Vucic fue un paso muy importante en Serbia debido a que puede dar relevo al cambio en una de las instituciones más nacionalistas de Serbia. A pesar que Vucic y Nikolic eran altos miembros del partido radical bajo el liderazgo de Sesejl, Vucic se ha caracterizado por una retórica más moderada que su ex dirigente Nikolic y una postura más europeísta Si tenemos en cuenta los resultados electorales en Serbia en abril de 2016, Vucic será la candidatura más probable de convertirse en el presidente de Serbia en 2017. Éste cambio sería positivo en el camino de Serbia hacia la UE, porque descoloca de la panorama política una voz muy potente dentro del nacionalismo en Serbia, como ha sido Nikolic.

Las regiones unidas de Serbia el URS , conocida también como G17 antiguamente una ONG que abogaba en favor de la integración europea se convirtió en un partido político en 2002 después que Miroljub Labus dejo el PD. Posteriormente el ex gobernador del banco central de Serbia Mladjan Dinkic tomo la presidencia de éste partido. En 2010 éste partido cambio el nombre a URS y siguió su programa en la defensa del regionalismo la economía liberal y está en favor de los valores europeos. En las últimas elecciones ellos tuvieron 5.15% de los votos con 15 escaños.

---

<sup>804</sup> Noticia sobre la candidatura de Vucic en las elecciones presidenciales.  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/sputnik-nikolic-to-run-for-serbian-presidency-02-15-2017>

El partido Liberal Demócrata (LDP), dirigido por Cedomir Jovanovic es el único partido en Serbia que sostiene la independencia de Kosovo y tiene un lenguaje más moderado y en contra del nacionalismo que caracteriza los partidos en Serbia. Jovanovic era un estudiante muy activo en las protestas contra Milosevic en 1999 y uno de los colaboradores más cercano de Zoran Djindjic. Él fue expulsado del Partido Demócrata de Serbia en 2005 y creo el LDP. En las elecciones generales de 2012 ellos en coalición “U-Turn” tuvieron 6.53% % de los votos con 19 escaños en la Asamblea Nacional. En 2014 ellos no pudieron superar el límite de los votos. La ley electoral permite la representación de aquellos partidos que obtienen más 5% de votos. La excepción se hace solo a los partidos que representan las minorías étnicas. En las elecciones de 2016 ellos volvieron en la Asamblea Nacional y en coalición con social demócratas SDV<sup>805</sup> y LSV<sup>806</sup> tuvieron 6.02% de los votos.

El SPO, *El movimiento renovado serbio* dirigido por uno de los opositores más feroces del régimen de Milosevic, el ex ministro de exteriores de Serbia y una figura política importante durante los años 90 y 2000 Vuk Draskovic, ha sido uno de los partidos que han ido perdiendo representación política. Su partido y el personalmente cambiaron la posición sobre Kosovo diciendo que Serbia había perdido para siempre la *ex provincia*. Esta postura lo acerco aún más con el LDP ya que esta fuerza política sostenía la misma idea y eran muy pros europeos. Vuk Draskovic ha sido uno de los políticos más ambiguos en Serbia siendo protagonista en los dos campos políticos pasando desde una línea muy nacionalista cuando era ministro de exteriores en el gobierno de Kostunica, cambiando posición hacia más europeísta y aceptando la nueva realidad en Kosovo<sup>807</sup>.

El Partido Demócrata de Serbia (DSS), se creó en 1992 y fue una de las formaciones políticas que tuvieron que salir del PD, el primer partido de oposición en Serbia creada en 1989. El DSS fue creado por Vojislav Kostunica un opositor del régimen de Milosevic. Políticamente ha sido un partido cerca al PD de Boris Tadic hasta 2008 siendo primer ministro de Serbia. Kostunica que era un abogado muy conocido en Serbia dirigió la coalición de los demócratas en el 2000 contra Slobodan Milosevic y

---

<sup>805</sup> El partido Social Demócrata fe creado después de las elecciones por Boris Tadic.

<sup>806</sup> Lista de socialdemócratas de Vojvodina.

<sup>807</sup> Entrevista de Draskovic en 2012 ante la emisora más importante en Serbia B92  
[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2012&mm=10&dd=19&nav\\_id=82734](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2012&mm=10&dd=19&nav_id=82734)

gano las elecciones presidenciales y fue el primer presidente después del régimen de Milosevic. La gestión del proceso de la independencia de Kosovo en 2008 y el hecho de endurecer la relaciones con los países de la UE que reconocieron a Kosovo en 2008, le pasaron factura a su futuro político y en varias ocasiones él ha roto la alianza histórica con los partidos demócratas preeuropeos en Serbia y ha prestado apoyo a los radicales de Sesejl, siendo en contra de la integración europea y las relaciones con la OTAN. Éste partido tiene una percepción baja de corrupción en Serbia. En la elecciones generales de 2012 el obtuvo 6.99 % de los votos con 21 escaños. En las elecciones de 2014 el supero la línea de 5% en la Asamblea Nacional y en la elecciones de 2016 en coalición con DVERI el obtuvo 5,03%. El retiro su partido de la organización de los partidos populares de Europa en 2012 como signo de su euroescepticismo. Después de la retirada de Kostunica el partido en el periodo 2014-2016 fue dirigido por Sanda Raskovic y desde 2016 por Alejandro Popovic.

El Partido Radical (SRS), dirigida por su líder histórico Vojislav Sesejl ha ido perdiendo apoyo electoral pasando desde una representación de hasta 28 % en los años 2000 hasta 9% en la últimas elecciones generales de 2016. Éste partido defiende la idea de “gran Serbia” y el genocidio contra los musulmanes en Srebrenica. El SRS está en contra de la integración de la Serbia en la UE y en general de los valores europeos y occidentales. El encarcelamiento y el juicio de Sesejl por crimen de guerra en BiH por el Tribunal Penal de Haya y la fragmentación de su partido en 2008 han ido debilitando el partido. En el 2014 el SRS no pudo tener representación en la Asamblea Nacional. En las elecciones de 2016 el volvió en la Asamblea Nacional con un resultado sorprendente de 8.10%, con 22 escaños siendo el tercer partido más votado en Serbia.

### 9.3.1 La transformación del panorama política en las elecciones de 2014 y 2016

En medio de una crisis económica, alto desempleo y presión por la UE en la lucha contra la corrupción para poder avanzar con la abertura de las negociaciones el líder del partido Socialista Ivica Dacic anticipo las elecciones generales en 2014. Otro factor decisivo en anticipar las elecciones fue la coalición “frágil” entre los Socialistas de Dacic y los Progresistas de Vucic, que no ofrecían garantías en la estabilidad del

gobierno y no permitía hacer las reformas necesarias, pero la razón más probable era el protagonismo del Vucic dentro del gobierno y su ambición para ser primer ministro. Los socialistas de Dacic fueron el segundo partido más votado en la elecciones de 2012, pero a pesar de éste resultado los progresistas dieron a Dacic la posición de primer ministro. Desde 1990 Serbia había tenido más de 15 elecciones generales, lo que demuestra la inestabilidad política en éste país. Las elecciones de 2016 dieron un cambio profundo en la composición de la Asamblea porque “castigaron” las fuerzas pro europeas y trajeron otra vez en la representación parlamentaria los radicales.

En medio del dialogo sobre la abertura de las negociaciones con la UE y para dar continuidad al proceso de las reformas en 2016 se anticiparon otra vez las elecciones generales que no cambiaron mucho la panorama política en Serbia en relación con las elecciones de 2014, confirmado otra vez la “hegemonía” del SNS en Serbia. Desde las elecciones del 2012 el panorama político en Serbia ha sufrido cambios importante proporcionando más representación a los nacionalistas. En diferencia de 2014 dónde hubo solo 4 coaliciones políticas y 3 coaliciones que representaban las minorías de los bosnios, albaneses y húngaros, en 2016 hubo 7 coaliciones políticas serbias y 4 coaliciones que representaban las minorías étnicas. El aumento de partidos con representación en la *Asamblea General* se tradujo en perdida de escaños por los progresistas. Aunque ellos tenían el mismo porcentaje de votos como en 2014, la lista dirigida por Vucic en 2016 obtuvo 131 escaños en lugar de 158 en 2014<sup>808</sup>.

La composición de la Asamblea Nacional producto de las elecciones en 2014 trajo consigo cambios relativamente importantes en la vida parlamentaria en Serbia, acabando con el protagonismo en la oposición del nuevo PD dirigido por Boris Tadic, que había sido en la oposición desde los años 90 contra Milosevic, y en poder desde los años 2000 hasta 2012. Los casos de corrupción durante el proceso de las privatizaciones produjeron un desgaste político de éste partido que llevo en la fragmentación del mismo. Varios partidos políticos en Serbia tienen origen en éste partido incluyendo figuras muy importantes de la transición en Serbia como Djidjic, Koshtunica, Jovanovic. Todos ellos pertenecían originalmente a éste partido. Si en los años 2000 éste partido o el grupo de coalición pertenecientes con una vocación occidental y

---

<sup>808</sup> El SNS obtuvo el mismo porcentaje de votos en 2014 y 2016 con 48.5%

también nacionalista, representaban la mayoría en la vida política y habían estado en poder desde el año 2000, a partir de las elecciones de 2012 perderán peso político pasando en la oposición. En general su visión progresista y prooccidental ha sido un elemento estabilizador en Serbia durante los años en el poder.

En las elecciones de 2014 éste brazo político en Serbia sufriría el peor resultado desde el año 2000, siendo votados solo por 23% de los electores; Partido Democrático 6.02%; Partido Democrático de Serbia, DVERI 5.4% de votos; Alianza para un mejor Serbia incluyendo el Nuevo Partido Democrático y los liberales de Cedomir Jovanovic 5.02%; *Suficiente es Suficiente* de Sasa Radulovic 6,02%<sup>809</sup>. En las elecciones de 2016 éste grupo de partidos tendrían más o menos el mismo resultado, con la excepción del Partido Democrático que subiría dos 2 puntos<sup>810</sup>. Éstos partidos representaban la parte más progresista del panorama política en Serbia, excepto PDS DVERI, abalanzados entre el nacionalismo y relación estrecha con Rusia y la integración europea. Los liberales de Cedomir Jovanovic eran incluso en favor de la independencia de Kosovo, mientras los otros partidos tenían una postura más conservadora teniendo en cuenta el factor “nacionalismo” en la vida política de Serbia. Estos partidos tenían en común una visión europeísta con lazos muy fuertes con la comunidad internacional, especialmente con la UE. Hay que subrayar que la misma integración europea era parte importante de la campaña electoral de ellos.

Una de las sorpresas en las elecciones en 2012 y 2014 fue el resultado del Partido Radical de Serbia que no pudo pasar los 5% de los votos para poder tener representación en la Asamblea Nacional. En las elecciones anteriores del 2008 el PRS había obtenido casi 29% de los votos. Las elecciones de 2008 que se mantuvieron solo 4 meses después de la declaración de independencia de Kosovo, dieron a la PRS un buen resultado siendo el segundo partido más votado en Serbia después de la “*Coalición para la Europa*” de Boris Tadic quien obtuvo 39% de los votos. A partir de estas elecciones el PRS se fragmentaría y su dirigente Nikolic crearía otro partido el SNS que protagonizaría la vida política en Serbia entre 2012 y 2020. En estas elecciones, el apoyo internacional que obtuvo Kosovo marcaron la representación política en Serbia

---

<sup>809</sup> Composición de la Asamblea Nacional de Serbia, mayo de 2014

<http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/national-assembly-in-numbers.1743.html>

<sup>810</sup> Resultados de las elecciones en 2016, Asamblea Nacional de Serbia

<http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/national-assembly-in-numbers.1743.html>

“castigando” esta política pacífica con Kosovo, con el voto pro PRS que en aquel momento era dirigido por Tomas Nikolic. En las elecciones de 2014 los radicales otra vez no pudieron tener representación en la Asamblea Nacional y en las elecciones de 2016, volverían ser uno de los partidos más votados obteniendo más de 8.10% de los votos con 22 escaños, pero no entrarían en colación con los progresistas y los socialistas.

El mayor relevo en las elecciones de 2014 lo obtuvo el antiguo fracción del partido radical dirigido anteriormente en 2012 por el presidente de Serbia, Nikolic y en 2014 y 2016 por Alejandro Vucic. En 2014 el SNS doblaría el resultado electoral de 24% en 2012 a 48,25% siendo la fuerza más votada en Serbia desde el año 2000. El éxito de éste resultado se puede explicar con un periodo de reformas profundas en Serbia con una lucha más activa contra la corrupción y la relación con la UE que estaba muy cerca de abrir las negociaciones de los capítulos de adhesión. El periodo 2012-2014 coincidió con un dialogo muy activo con Kosovo con lo cual los progresistas y los socialistas en poder tuvieron el apoyo en su camino hacia la UE. A pesar de éste dialogo el programa político de los progresistas y socialistas era en contra de la independencia de Kosovo y Serbia, manteniendo una campaña diplomática activa en contra del proceso de reconocimiento de Kosovo. El SNS obtuvo 131 escaños entre los 250 que tenía la Asamblea Nacional y junto con los socialistas de Dacic tenían el 60% de los escaños. Alejandro Vucic fue elegido el primer ministro de Serbia mientras su socio en el gobierno Dacic fue elegido Ministro de Exteriores. La confirmación del mismo apoyo electoral como en 2014 crearon las condiciones políticas para el SNS en el poder de hacer las reformas necesarias siendo más eficazidad en la lucha contra la corrupción y la buena gobernanza.

El partido *Socialista* de Dacic en las elecciones de 2014 colectó un resultado por debajo de las expectativas ya que su líder era el primer ministro de Serbia durante 2012-2014. En las elecciones de 2008 ellos tuvieron 8,2% de los votos y en las elecciones de 2012, 14,8% de los votos siendo la tercera fuerza más votada<sup>811</sup>. Aunque no fue la fuerza más votada, Dacic en coalición con los progresistas fue elegido primer ministro. En las elecciones de 2014 ellos perderían solo un punto colectando 13.5% de los votos y en las

---

<sup>811</sup> La fuerza más votada era la coalición dirigida por Tomislav Nikolic del SNS con 24.4% de los votos seguida por los Demócratas de Tadic con 22.6% de los votos.



elecciones de 2016 ellos tuvieron 10.95% de los votos perdiendo 15 diputados en la Asamblea Nacional. Los socialistas de Dacic desde el año 2000 habían ido perdiendo conexión e influencia con el régimen de Milosevic, acercándose con la comunidad internacional y sobre todo con la UE, dónde Dacic era protagonista de esta relación como primer ministro. Aunque Dacic quiso presentar a los socialistas como una fuerza europeísta, era más que necesario mantener en uso un nacionalismo constructivo<sup>812</sup>. Como en caso de otros partidos la postura nacionalista era más que necesario para sumar votos en Serbia.

Partido Democrático de Serbia que fue liderado por uno de los opositores más destacados del régimen de Milosevic ex presidente y ex primer ministro de Serbia Vojislav Kostunica, en las elecciones de 2016 entro en coalición con DVERI (Puerta) y pudieron obtener 5.03% de los votos. Él no fue parte activa en la campaña electoral y estaba en un proceso de retirada definitiva de la política activa en Serbia. El partido en estas elecciones fue dirigida por Sanda Raskovic. Como uno de los líderes del Partido Democrático creado en 1989 él era uno de los políticos con mejor percepción sobre la corrupción en Serbia. En desacuerdo con el Partido Demócrata, el creó en 1992 el Partido Demócrata de Serbia. Su denuncia pública y la retirada de la coalición acusando al PD por ser parte de las tramas corruptivas, sirvieron a él para mejorar su figura<sup>813</sup>. En las elecciones de 2012 su partido obtuvo 6.99% de los votos con 21 escaños siendo la cuarta lista más votada. En su balanza ideológica el nacionalismo constructivo desde los años 2000 ha ido hacia una visión más nacionalista desconfiando en la integración europea y manteniendo una posición más radical con Kosovo. Durante el diálogo político lanzado por las NN.UU., dirigido por el negociador Martin Ahtisaari, Kostunica era primer ministro de Serbia. El rechazo la versión de la “*Independencia Condicionada*” del Kosovo propuesta por Ahtisaari.

Junto con los radicales, uno de los relevos en las elecciones de 2016 fue la nueva formación política que se presentó como un movimiento popular “*Suficiente es Suficiente*” dirigido por Sasha Radulovic. Éste movimiento se presentó por primera vez en las elecciones de 2014, pero obtuvo solo 2.09 % de los votos sin poder pasar el límite

---

<sup>812</sup> En medio del dialogo con la UE sobre la relación con Kosovo, Dacic siendo primer ministro de Serbia declaró que necesitaría la ayuda de Rusia para resolver el tema de Kosovo.

<http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-turns-to-russia-after-failed-eu-mediated-talks>

<sup>813</sup> Noticia publicada en la emisora Europa Libre en 2001 <http://www.rferl.org/a/1097197.html>

de 5% para tener representación en la Asamblea Nacional. En 2016 esta nueva formación obtuvo el 6,02 % de los votos siendo la cuarta formación política más votada. En diciembre de 2016 el dirigente de éste partido anuncio que en enero de 2017 éste movimiento se transformaría en un partido político. Radulovic era un político con mucha proyección en Serbia siendo un opositor del proceso de las privatizaciones en Serbia. Después de pasar casi 25 años trabajando en Europa Occidental y Norte América él volvió en Serbia en 2005 siendo muy activo entre la sociedad civil. Él fue ministro de Economía con el gobierno de Vucic pero debido a su oposición en la política económica del país él presentó su dimisión en enero de 2014.<sup>814</sup> Radulovic junto con partido Liberal Demócratas es parte de una nueva generación de políticos en Serbia muy pro occidentales. En sus declaraciones, el líder de los liberales Jovanovic se ha expresado que la alianza que Serbia mantiene con Rusia es un engaño nacionalista<sup>815</sup>. Para Radulovic esta alianza, tiene que servir como un puente entre Rusia y la UE.<sup>816</sup>

### 9.3.2 El nacionalismo entre las clase política en Serbia

En muchos países de la UE el nacionalismo es parte de la retórica política siendo también un elemento importante de las campañas electorales. El nacionalismo se presenta en diferentes facetas y tiene una relación estrecha con el euroescepticismo<sup>817</sup>. Elementos del nacionalismo se pueden encontrar también en el proceso del Brexit<sup>818</sup>, con lo cual el tema de nacionalismo no es un tema tabú para los países de la UE y para la Europa en general, que ha sido la cuna de diferentes tipos de nacionalismo y sigue siendo aún un elemento importante de Europa hoy en día. En éste caso nos enfrentamos con elementos de nacionalismo constructivo cuando la retórica nacionalista ha sido utilizada en función del fortalecimiento de la identidad nacional y los esfuerzos para fortalecer el estado de derecho y crear una defensa mayor en relación con la “fuga” de soberanía que conlleva el proceso de la integración europea. Otra faceta de este

---

<sup>814</sup>“ Dosta Je Bilo” en serbio.

<sup>815</sup> Entrevista con Tena Prelec <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/10/13/sasa-radulovic-interview/>

<sup>816</sup> Declaración de Radulovic sobre las relaciones con Rusia.

[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=19&nav\\_id=99449](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=19&nav_id=99449)

<sup>817</sup> El frente Nacional en Francia, Los Finns en Finlandia. Partido de la Libertad en Países Bajos. El partido popular en Dinamarca. Movimiento 5 estrellas en Italia. Alianza para Alemania. Partido de la Libertad en Austria. Jobbik en Hungría. Amanecer Dorado en Grecia. Demócratas de Suecia. Partido Popular de Eslovaquia. Excepto en Italia todos los demás son partidos de extrema derecha.

<sup>818</sup> Artículo en New York Times [http://www.nytimes.com/2016/06/20/opinion/nationalism-and-the-brexite-vote.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/06/20/opinion/nationalism-and-the-brexite-vote.html?_r=0)

nacionalismo ha sido la defensa de la cultura europea y los valores ultra cristianos. El problema existe en aquellos casos cuando éste nacionalismo ha incentivado problemas étnicos que han terminado en conflictos entre países o dentro de los mismos y ha representado un problema sustancial para la región los BO y Europa en general.

En el caso de Serbia el nacionalismo tiene otras facetas. En primer lugar el 90% de los escaños que constituyen la Asamblea Nacional producto de las elecciones de 2016, tienen rasgos nacionalistas. El casi 10% de esta representación corresponde al ultra nacionalismo en Serbia que son los radicales. Su programa político se basa en la creación de gran Serbia incluyendo todos los territorios dónde hay serbios en los BO. Éste partido de carácter “chovinista<sup>819</sup>” defiende los genocidios en BiH, Croacia y Kosovo y está en contra de la integración europea y en favor de una alianza más estrecha con Rusia. Parte sustancial de éste partido solo valores ultra ortodoxos de Serbia. Una versión menos radical de esta partido ha ido desarrollándose bajo la ideología de nacional autoritarismo. Parte de esta ideología es la creación de “gran Serbia” un proyecto político e militar que data desde el reino de los serbios y croatas y que fue también uno de los objetivos durante la I Guerra Mundial de éste reino. Esta ideología fue utilizada por ejército serbio y sus “ramas” en BiH y Kosovo y considera los serbios como un grupo dominante y rechazan el liberalismo civil. Los nacionalistas autoritarios mantienen lazos muy fuertes con la iglesia ortodoxa.

El 60% de la representación política en las elecciones de 2016 era dualista y se caracteriza por un nacionalismo más moderado pero que tienen en su trayectoria influencia de nacionalismo autoritario por el partido radical y socialista.<sup>820</sup> Los progresistas de SNS y los socialistas de SPS que tiene sus orígenes en el ultranacionalismo de Sesejl y Milosevic, mantienen una postura “clásica” de Serbia en defensa de Kosovo como parte inseparable de Serbia, manteniendo los lazos en todos los niveles con Rusia pero también profundizando el proceso de la integración europea. El “brazo” más nacionalista dentro del SNS es el presidente de Serbia Tomislav Nikolic con una política pro rusa y una diplomacia pública activa en la región en la defensa de Serbia y sus derechos “negados” sobre todo en cuando a la República *Srpska* en BiH y

---

<sup>819</sup> En 1991 el partido se creó bajo el nombre El partido Chetnico de Serbia en memoria del movimiento ultra fascista y antisemita creado en Serbia durante la II Guerra Mundial. Su nombre no fue aceptado por las autoridades en Serbia y tuvieron que cambiar el nombre.

<sup>820</sup> Stojarová. V. Emerson. P (2010) *Political parties in Serbia*/ Universidad de Zúrich, pp. 6-8.

Kosovo. Parte de la filosofía del partido pero con una retórica menos nacionalista es el primer ministro Alejandro Vucic quienes ha estrechado los lazos diplomáticos de Serbia con Albania y ha mantenido el dialogo con Kosovo bajo el auspicio de la UE y ha tenido una postura de “reflexión” sobre los crímenes de guerra en BiH<sup>821</sup>.

El 20% de la representación política en la Asamblea Nacional que agrupa todos los partidos producto del Partido Democrático creado en 1990 tiene una línea menos nacionalista que se basa solo en defensa de Kosovo como parte indispensable de Serbia. Estas fuerzas políticas en general no tienen pretensiones sobre el futuro de la República Srpska y tienen una relación “cordial” con la “fraternidad” entre Rusia y Serbia. Entre los dos nacionalistas moderados del SPS, SNS (socialistas y progresistas) y europeísta nacionalistas SDS, SD (demócratas los nuevos demócratas y social demócratas) hay una diferencia mayor que se basa en la percepción de corrupción en Serbia. Esta percepción entre las fuerzas demócratas es más alta que entre las fuerzas progresistas y nacionalistas.

Los *liberal demócratas*<sup>822</sup> junto con el movimiento “*suficiente es suficiente*” no tienen retórica nacionalista y son pro europeístas. Ellos consideraban que el nacionalismo entre los partidos políticos en Serbia es un movimiento político arcaico para ganar apoyo popular. Según estas dos formaciones, el nacionalismo mantiene políticamente “con vida” todas las formaciones políticas grandes. Los orígenes de estos dos partidos están por un lado en los movimientos estudiantiles y entre la sociedad civil. En cuando a Kosovo los dos partidos aceptan la nueva realidad que trajo la declaración de la independencia y en su programa político expresa afinidad con Rusia. En cuando a los crímenes de guerra en ex Yugoslavia estos dos partidos han expresado que Serbia es responsable por los crímenes cometidos. El movimiento “*Suficiente es Suficiente*” ha sido uno de las nuevas aportaciones en la clase política en Serbia. Su líder Sasha Radulovic fue promovido desde la sociedad civil en la filas de gobierno de Vucic, pero se mantuvo en la dirección del Ministerio de Economía solo 5 meses, denunciando la política económica de los progresistas y sobre todo el proceso de la privatizaciones.

---

<sup>821</sup> En 2015 el visito el sitio de masacre de Srebrenica pero fue abucheado y expulsado por los familiares de las víctimas durante la visita. Hay que subrayar que uno de los motivos del “éxodo” de partido radical fue el rechazo al ultranacionalismo de Sesejl y su retórica en contra de la comunidad internacional, especialmente hacia países de la UE que participaron en la campaña militar contra Serbia en 1999.

<sup>822</sup> En las últimas elecciones junto con los socialdemócratas de Tadic y la liga social demócrata de Voivodina tenían 5.02% de los votos.

### 9.3.3 El impacto de la iglesia ortodoxa Serbia en la vida política

Durante el régimen *moderado* comunista después la II Guerra Mundial hasta la caída de muro de Berlín el dirigente de Yugoslavia Tito fomento el secularismo en la creación del estado y en la vida civil y social. Con la llegada de Milosevic en el poder al principio se crea una relación estrecha entre el régimen y la iglesia pero a finales de los años 90 la iglesia ortodoxa se vuelve en contra del Milosevic<sup>823</sup>. En 2005 Sonia Biserko la directora del Comité de Helsinki en Serbia concluía que;

*“Con la llegada de Milosevic en el poder la iglesia ortodoxa serbia se volvió ser un actor publico prominente en función de la implementación del programa nacional de Serbia. La iglesia jugó un papel decisivo apoyando el nacionalismo étnico y las inspiraciones hegemónicas de las masas populares manipulando su religión y los sentimientos patrióticos”*

Para Sabrina Ramet (1995), cuando las elites mencionan su pasado de sufrimiento tenemos que ver con el nacionalismo traumático y desde 1986 el nacionalismo serbio fue dirigido por una casta que defendió el pasado de sufrimiento de pueblo serbio y sus derechos históricos. Según ella el nacionalismo serbio no ha sido traumático, pero se volvió como tal, debido a sus elites después de 1990. Para Norman Cigar (1995), la iglesia ortodoxa serbia jugo un papel decisivo en formar una atmosfera moral en la cuestión musulmana. Esta influencia se paró entre 1945 y 1990 y a partir de allí la iglesia volvió otra vez en recuperar su influencia, creando la idea sobre la amenaza del *Islam* para la población serbia. El papel de la iglesia como defensora de la nación serbia dio a la iglesia un papel importante en el control social. Según Sells (1998), la iglesia ortodoxa en Serbia cometió el mismo error que la iglesia católica en Croacia durante la II Guerra Mundial que se puso en función de las milicias nacionalistas, refiriéndose a los *Ustasis*<sup>824</sup>. Para Radic (1996), la iglesia serbia fomento la idea que los serbios eran víctima en los BO<sup>825</sup>.

<sup>823</sup> Noticia en New York Times en Julio de 1999. <http://www.nytimes.com/1999/07/04/world/crisis-balkans-serbian-orthodox-church-milosevic-s-rise-now-sends-mixed-message.html>

<sup>824</sup> Éste grupo eran los ultra nacionalistas y nazis croatas conocidos por los masacres contra los serbios durante la II Guerra Mundial.

<sup>825</sup> Más de 600 mezquitas fueron destruidas en la Republica Srpska durante la guerra en BiH.

El régimen utilizaba los sentimientos religiosos mediante el nacionalismo en Serbia y sobre todo en defender la población serbia en los BO. Éste nacionalismo servía al régimen para fortalecer el poder y por otro lado en la ideología y la estrategia de la expansión y reconstrucción política de la *Gran Serbia*, la iglesia tuvo un papel importante. Parte de la inspiración ortodoxa fue utilizado de los militares serbios en las guerras de Kosovo en cometer masacres contra la población civil y también fue utilizado por el ejército serbio de la República Srpska durante las masacres de civiles en BiH y sobre todo en Srebrenica<sup>826</sup>.

Para Djordjevic (2005), el debate sobre la posición de la iglesia en la sociedad serbia es aun latente, pero éste depende también del debate político que hasta el 2016 había intentado mantenerse lejos de la influencia de la iglesia ortodoxa, por los menos los demócratas y una parte reformista dentro del partido Progresista dirigida por su líder Alejandro Vucic. Éste cambio podría ser relacionado con el proceso de integración y la presión europea sobre la transformación de Serbia y sus valores.

Con la caída del régimen de Milosevic, los demócratas de Djindjic y Tadic querían desconectar la influencia de la iglesia, del nuevo proyecto liberal democrático en Serbia a partir del año 2000. En noviembre de 2000 la asamblea de los obispos de la iglesia ortodoxa les exigió al gobierno de Djidjic de incluir educación religiosa en los currículos de la enseñanza en la educación elemental. Otro requisito de esta asamblea fue la inclusión de los clérigos en el ejército para servir en la educación del mismo en el caso de exigencias de segmentos del ejército. El debate sobre la aceptación de esta petición termino en el *Tribunal Constitucional* que después de deliberaciones acepto la inclusión de educación religiosa en el sistema educativo en noviembre de 2003. E pesar de esta aceptación, es entendible la dificultad que existía en aquel entonces para retirar la sociedad y en general la gobernanza serbia hacia valores seculares. Con la nueva constitución de Serbia en 2006 el estado está separado de la iglesia y Serbia no tiene iglesia oficial.

---

<sup>826</sup> Noticia en el periódico Guardián en enero de 2003 sobre la implicación de la iglesia ortodoxa serbia y griega en las guerras de ex Yugoslavia. Una investigación de las autoridades de países bajos en 1995 llevo a la conclusión que Mladic y Karaxhich habían visitado Grecia y habían participado en las misas de la iglesia ortodoxa en Atenas durante 1992-1993. Más de 100 voluntarios griegos participaron en la guerra de BiH al lado del ejército de Mladic.  
<https://www.theguardian.com/world/2003/jan/05/balkans.warcrimes>

Dentro de los reformadores liberales, Vojislav Kostunica que era presidente y primer ministro hasta el 2008 mantuvo lazos más estrechos con la iglesia ortodoxa. Su política ha sido orientada por un acercamiento con la comunidad internacional pero manteniendo los rasgos clásicos de Serbia con una relación estrecha con la iglesia. Kostunica y la iglesia ortodoxa han tenido una visión similar y conservadora sobre el futuro de Serbia. Durante el tiempo cuando Kostunica era primer ministro en 2004 el hizo varias cesiones a la iglesia ortodoxa con la ley de “*Libertades Religiosas, Iglesia, Comunidades Religiosas y Asociaciones Religiosas*” en 2004. Esta ley daba inmunidad al clero de las autoridades civiles y reconocía el estatus de *Primus inter pares* de la iglesia ortodoxa en Serbia. Aunque muchos grupos de interés en defensa de los derechos humanos y la sociedad civil protestaron en contra de esta ley, debido a la contundencia del primer ministro Kostunica y su afinidad con la iglesia ortodoxa la ley fue aprobada. Para uno de los clérigos más importantes de Serbia en 2005 Amfilohije Radovic, los valores de la sociedad serbia tenían que ser orientada hacia *teocracia*. En la visión de la iglesia ortodoxa según señalaba Anastasijevic (2004), *la democracia genuina era la puerta de la muerte*.

Para el *Patriarca Pavle* de la iglesia serbia en 2005, el estado debería defender su esencia y la esencia de la nación proclamando a la iglesia ortodoxa como la religión nacional<sup>827</sup>. En las elecciones de 2004, *Patriarca Pavle* exigió al gobierno serbio de organizar a la comunidad de serbios en Kosovo en las elecciones generales en Serbia. Las complicaciones de la iglesia ortodoxa serbia en la región van más allá en Macedonia y Montenegro por las disputas sobre el control y la “*Autocefalia*” de la iglesia ortodoxa en éstos países. La iglesia ortodoxa involucro en éste proceso el gobierno de Serbia para poder mantener el “*estatus quo*” de esta iglesia. En éste proceso se involucró también la iglesia griega en el papel de negociador ofreciendo un pacto con la iglesia macedonia, “*Autocefalia*” en cambio del nombre<sup>828</sup>. La iglesia macedonia no acepto el pacto y en 2005, esta situación tuvo repercusiones en la relación de Serbia con Macedonia. El mismo esquema se usó también en Montenegro. Durante los años 2000 la iglesia ortodoxa emprendió varias acciones en contra de de-secularización y estrechar

---

<sup>827</sup> Vukomanovic. M, (2008), *The serbian orthodox church as a political actor in the aftermath of october 2000*. Cambridge University Press.

<sup>828</sup> Grecia no reconocía el nombre de Macedonia.

la relación con el ejército de la Unión Serbia y Montenegro en aquel entonces. Según la iglesia ortodoxa, la secularización había causado una crisis profunda económica en Serbia y había empobrecido socialmente y económicamente a Serbia<sup>829</sup>.

En cuando a la relación iglesia y ejército, el Patriarcado de la iglesia ortodoxa asigno en 2002 a obispo Porfirije como el representante oficial en la relación con la fuerzas armadas. En 2003 la iglesia ortodoxa organizo un viaje de más de 50 oficiales del ejército serbio en el monte santo de *Athos* en Grecia, un lugar sagrado para el cristianismo ortodoxo. El caso más llamativo no solo de la relación iglesia-ejército sino también de la defensa de las atrocidades cometidas por grupos del ejército serbio en las guerras de ex Yugoslavia, fue el caso de la bendición de una iglesia en la ciudad de Sid en Serbia, de un grupo de soldados parte de la unidad “escorpión” que habían participado en la masacre de Srebrenica. El sacerdote de la iglesia en Sid, Gavrilko había expuesto en la iglesia una foto de los paramilitares “escorpiones” poco después de la masacre de Srebrenica. Éste grupo fue documentado en el Tribunal de Haya como uno de los ejecutores de la masacre. La iglesia no vio oportuno hacer ningún comentario sobre éste hecho y la cabeza de la iglesia ortodoxa en Serbia la única declaración que hizo fue *“Dios no permita que ocurra otra vez”*<sup>830</sup>. La inclusión de la iglesia ortodoxa en la prensa del país y la sociedad civil fue también documentada durante éste tiempo.

Entre los años 2000 hasta 2010 se notó una relación muy estrecha iglesia –estado en Serbia principalmente encontrando apoyo en el periodo cuando Vojislav Kostunica era primer ministro y presidente de Serbia. La iglesia ortodoxa y Kostunica compartían la misma visión conservativa sobre la sociedad en Serbia. En el 2007 el arzobispo Artemije en una entrevista para el periódico *“Glas javnosti”* declaro que si el presidente Tadic no defendía Kosovo con la fuerzas armadas, esto sería un acto de traición. El metropolitano de la iglesia ortodoxa en Serbia el arzobispo más influente en Serbia en los años 2000, Amfilohije declaro en 2005 que *“toda la riqueza que posee hoy Europa ha nacido en el barro de Jerusalén, Costantinopolis (Estambul) y Atenas”*, con lo cual Serbia no necesitaba correr detrás de la UE, porque ya era parte de Europa”. Aunque la

---

<sup>829</sup> Para estrechar los lazos con la opinión pública la iglesia financiaba una organización llamada *“Srpske Dveri”* que organizaba paneles regulares en la facultad de ciencias de ingeniería mecánica en la Universidad de Belgrado

<sup>830</sup> Vukomanovic, M. (2008) *La iglesia ortodoxa serbia como actor político después del octubre del año 2000*. Cambridge press University, pp. 230-262.



iglesia ortodoxa no era iglesia de estado, su perpetuación en la vida política y social en Serbia era muy extendida. La iglesia ortodoxa estaba en contra del proceso de integración de Serbia en la UE, viendo éste proceso como una amenaza para su poder en Serbia.

### 9.3.4 Entre la iglesia y la UE

La iglesia ortodoxa tiene raíces muy fuertes en la sociedad serbia. Casi 85% de la población es de la confesión ortodoxa que esta percibida como la salvadora del destino de Serbia durante su historia, por organizar y enfrentarse a la presión otomana y austro húngara entre el siglo 15 y 19. A parte de ser una de las 6 iglesias “*Autocefalias*” es la más antiguas entre las mismas, fundada a finales del siglo 12 por Santo Sava. Éste factor ha fusionado tres elementos. En primer lugar la identidad nacional en Serbia está relacionado estrechamente con la iglesia ortodoxa. La iglesia ortodoxa es parte del orgullo nacional debido a que ella sirve como cabeza para otras iglesias ortodoxas en la región, como en el caso de Macedonia, BiH, Croacia, Montenegro y Kosovo. En tercer lugar la iglesia a lo largo de la historia ha sido parte integral política y social en la historia del país, excepto el periodo de Tito.

Los nuevos desafíos que enfrenta Serbia que en gran mayoría tienen que ver con la integración europea, choca con los intereses de la iglesia ortodoxa que ve en esta política un “enemigo” de su influencia en la sociedad y en la clase política. Por otro lado los partidos políticos en Serbia ven en la iglesia ortodoxa un indicador político muy importante para mantenerse en el poder que se relaciona con el apoyo popular. Entre la clase política existe una percepción general que para mantenerse en la política o en el poder en Serbia hay que jugar más con carta de la integración europea que con la carta de nacionalismo autoritario. A pesar de esto las relaciones con la iglesia tienen relevancia en Serbia para acumular apoyo electoral y político entre varios sectores sociales.

Los partidos de índice liberal demócrata y los demócratas más europeístas tienen un apoyo electoral de 10%. Su filosofía política está en contra de la influencia religiosa en la vida política y cívica de Serbia. La gran mayoría de la clase política en Serbia

alrededor de 70% tiene lazos fuertes con la iglesia y esto corresponde a los radicales que son el brazo político más cercano de la iglesia y de forma más moderada los nacionalistas del partido progresista y los socialistas, incluyendo también el gran apoyo que la iglesia ortodoxa ha recibido por el PDS de Kostunica durante su gobierno.

La presión de la iglesia ortodoxa que hizo un llamamiento contra el movimiento LGBT, fue uno de los detonadores de las protestas contra esta comunidad en la marcha de “orgullo” en 2010. Durante esta parada miles de personas principalmente jóvenes de los grupos radicales de extrema derecha respondieron con violencia a la manifestación de LGBT por las calles de Belgrado, diciendo que esta manifestación era en contra del moral familiar y la religión. En la protesta contra la manifestación LGBT los mensajes que se lanzaban era de “muerte a los homosexuales” lanzando piedras y bombas molotov contra la policía y los participantes. Como consecuencia 47 policías fueron heridos gravemente. En los años consecutivos la manifestación fue cancelada debido a que las fuerzas de la policía no ofrecían garantías para asegurar a los participantes. Esta protesta fue una de las más violentas mundialmente en contra de éste grupo en 2010. En 2014 se organizó la primera marcha de esta comunidad en Belgrado.<sup>831</sup> El caso más llamativo fue la declaración del *Patriarca Irinej* quien dijo que las tormentas e inundaciones de 2014 habían sido obra de dios como castigo a la marcha de LGBT en Belgrado<sup>832</sup>.

A pesar de la presión que ejerce la iglesia ortodoxa hacia el gobierno, partidos políticos y la sociedad en abrazar los valores europeos, la integración europea ha funcionado para amortizar esta presión entre la clase política. Como ocurrió durante los años 2000 a la clase política sobre todo a ellos en el gobierno, el rechazo a la influencia de la iglesia le cuesta la credencial política y apoyo ciudadano, con lo cual la desvinculación de la iglesia pasa factura electoral. Con los cambios políticos producidos en Serbia a partir de las elecciones de 2012, la integración europea ha empezado dar los primeros frutos. Los progresistas serbios aunque han tenido una relación estrecha con la iglesia ortodoxa

---

<sup>831</sup> En 2016 la parada de la comunidad LGTB trascurrió con normalidad y en ella participaron varios artistas conocidos en Serbia como Mirjana Karanovic, la ministra de las AP y gobernanza local Ana Brnabic, alcalde de Belgrado Sinisa Mali, el dirigente del partido Liberal Demócrata Cedimir Jovanovic y embajadores de países de la UE.

<sup>832</sup> Declaración de Irinej ante la prensa serbia. Mayo 2014  
<http://www.pressonline.rs/info/drustvo/311579/patrijarh-irinej-ovo-je-bozja-opomena-zbog-pripreme-skupa-bezakonja-i-mrskog-poroka.html>

cuando eran parte del partido radical desde la llegada en el poder han querido flexibilizar su postura entre la secularización progresiva y la alianza con la iglesia.

A pesar de esto, los progresistas han tenido que “rendir” cuentas en varias ocasiones sobre la política nacional y regional ante la iglesia ortodoxa. En 2014 Vucic recibiría en la sede de gobierno la cabeza de la iglesia ortodoxa rusa Kirill donde se subrayaría la importancia de la fraternidad entre los dos pueblos así como la defensa de los grupos minoritarios serbios que vivían en Kosovo y BiH. En otro encuentro entre el primer ministro Vucic y el Patriarca de la iglesia ortodoxa serbia Irinej en marzo de 2016, el primer ministro agradeció el papel de la iglesia en defender la población serbia durante las guerras en Croacia y Kosovo. En enero de 2015 después de la visita de Vucic en Kosovo él se reunió con la cabeza de la iglesia Irinej en la sede del Patriarca en presencia del ministro de Justicia y Arzobispo de Raska-Przren en Kosovo. En éste encuentro según informaba la prensa, el hizo una panorámica de la visita en Kosovo. Vucic declaró que para resolver los problemas del país el diálogo con la iglesia ortodoxa es muy importante.<sup>833</sup> En octubre de 2015 Vucic se reuniría otra vez con Irinej para discutir sobre la integración de Serbia en la UE y el diálogo con Kosovo según informaba el portavoz de la iglesia ortodoxa<sup>834</sup>. En agosto de 2016 el nombramiento por parte de Vucic de Ana Brabic como ministra de Administración Pública, una mujer públicamente declarada como parte de la comunidad LGBT, causó el rechazo de la iglesia ortodoxa. En su discurso en la Asamblea Nacional durante la sesión de control él defendía su candidatura y subrayaba que Serbia seguirá su camino hacia la UE pero en el mismo tiempo mantendría su relación estrecha con la iglesia ortodoxa y Rusia.

### 9.3. La influencia del nacionalismo en la vida política

El binomio nacionalismo–religión van mano a mano en el caso de Serbia en cuando a su influencia en la vida política. El nacionalismo ha sido parte integral de los partidos políticos en diferentes facetas y ha ido transformado durante los años. El nacionalismo serbo sirve también como un proyecto político en diferentes ramas de la política que no

---

<sup>833</sup> Noticia en la prensa serbia 21 de enero de 2015, <http://www.gazetaexpress.com/en/news/vucic-patriarch-irinej-on-kosovo-and-revival-of-serbia-74986/>

<sup>834</sup> Esta vez la reunión se hizo en la sede del gobierno y en la presencia del ministro de exteriores Dacic, el metropolitano de Zagreb-Ljubiana y Arzobispo Teodosije de Raska-Prizren.

acepta el mapa político en los BO y que según esta postura aún no ha terminado su configuración poniendo el tono en la República Srpska en BiH y el norte de Kosovo<sup>835</sup>. Desde la caída del muro de Berlín el nacionalismo serbio ha tenido efecto en las características del poder sobre todo durante el periodo de Milosevic que defendía la política “*Dónde hay serbios es Serbia*”. Esto fue uno de los motivos de las guerras de ex Yugoslavia. Desde el año 2000 la influencia de nacionalismo serbio en la clase política ha ido cambiando en función de los objetivos del desarrollo del país y de los programas políticos de los partidos. En general el nacionalismo entre la clase política en Serbia se expresa en dos facetas. Primero es un nacionalismo *traumático* con la defensa de Kosovo y el segundo es nacionalismo cultural y político de los lazos que unen Serbia con Rusia.

En general la opinión pública en Serbia reconoce que Kosovo nunca va a ser parte de Serbia otra vez, aunque la mayoría de ellos están de acuerdo que Serbia no tiene que reconocer Kosovo. Los sondeos demuestran que gran mayoría de los serbios miran a Kosovo como un estado independiente,<sup>836</sup> y 57% pensaban que Serbia no tiene que reconocer Kosovo aunque si esto les costaría la adhesión en la UE. En cuando al apoyo de entrar en la UE, desde una aprobación de más de 75% en 2003, éste apoyo ha ido bajando en 65% en 2014.<sup>837</sup> Los sondeos en Serbia demuestran que el 95% de los encuestados estaban en favor de la alianza entre Rusia y Serbia, diciendo que los intereses de Serbia encajan mejor con la relación estratégica con Rusia. Esto ha sido un factor de preocupación para la UE<sup>838</sup>. Serbia no aprobó las sanciones de la UE hacia Rusia en 2014 y de inmediato fue la reacción del Parlamento Europeo expresando que Serbia tiene que alinear su política exterior y de seguridad con la UE, recordando también la negociación del capítulo 31 que trata estas cuestiones.<sup>839</sup> Serbia ha alineado su política exterior con la UE solo en 56% de los casos, mientras los otros países de la región éste porcentaje era mayor. Montenegro es el país que más se ha alineado con la

---

<sup>835</sup> Noticia en la prensa sobre la declaración de Vucic sobre la Republika Srpska  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-to-financially-support-republika-srpska>

<sup>836</sup> Sondeo de IPSOS Serbia, 63 % reconocen Kosovo como estado independiente.

<http://www.balkaninsight.com/en/article/serbians-acknowledge-kosovo-independence>

<sup>837</sup> Stratulat. C. *La integración europea y los partidos políticos en los BO*. European Policy Center 2014, pp. 62.

<sup>838</sup> La visita de una delegación del PE en septiembre de 2016 expreso su preocupación de esta relación. Noticia publicada en la emisora B2

[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=09&dd=23&nav\\_id=99287](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=09&dd=23&nav_id=99287)

<sup>839</sup> Declaración del representante del PE para Serbia Daviv McAllister

[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=19&nav\\_id=99449](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=19&nav_id=99449)

política exterior común con casi 99% de los casos. Albania 95%, BiH 77 y Macedonia 73 %.<sup>840</sup>

Como en el caso de la influencia de la iglesia ortodoxa, el nacionalismo es un indicador importante en la ideología y programa político en Serbia. En las elecciones de 2016 las fuerzas ultra nacionalistas ganaron casi 10% de los votos. Su plataforma política se basa en la creación de la “Gran Serbia” incluyendo parte de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Croacia y BiH. Ellos denominan a los serbios como una nación dominante en la región y defienden la línea militar en conseguir sus objetivos. Principalmente miembros activos de éste partido han sido ex militares serbios que han participado en las guerras de ex Yugoslavia. Esta representación política es la única que está en contra de la integración europea. A pesar de esto, los sondeos demuestran que 40% de los votantes del partido radical se expresaban en favor de la integración europea.

Los nacionalistas más moderados como los progresistas y los socialistas que representaban más de 60 % de los votos en las elecciones de 2016, han tenido que “sacudir” parte de la retórica nacionalista desde el año 2012. Éste cambio ha sido en función no solo del interés de Serbia en el camino hacia la integración sino también para reformarse a los nuevos tiempos y al interés público. Los sondeos en Serbia demuestran una clara vocación europeísta de los ciudadanos serbios, que en gran mayoría aprueban la integración europea. Pero éste apoyo no es una carta incondicional. Esto depende de la longitud de proceso de adhesión. El nacionalismo es una carta para jugar en el caso del bloqueo en la política de integración con lo cual los partidos políticos aún mantienen viva esta opción, que pueda servir también como presión para la UE. El nacionalismo siempre va a ser una opción en los BO, con lo cual esto es un motivo más para que el proceso de integración siga adelante.

La única fuerza parlamentaria que no usa el nacionalismo en su comunicación política son los *liberales*. Según ellos la carta de *nacionalismo* es un engaño que hacen los partidos políticos en Serbia para sumar votos. Ellos representaban 5% de los votos en las elecciones de 2016. El primer político que se demostró en contra de la retórica

---

<sup>840</sup> Noticia publicada el 9 de febrero de 2017 sobre el porcentaje de alineación de la política exterior de los países BO con la UE. <https://europeanwesternbalkans.com/2017/02/09/serbias-alignment-with-eu-foreign-policy-declarations-continues-to-decrease/>

nacionalista fue Djindjic con una plataforma europeísta. Su visión sobre Serbia era muy ligada a la integración europea. En esta ola de europeísmo era parte también Tadic que aunque se expresa en favor de la alianza histórica con Rusia y la defensa de Kosovo, él fue el primer político que visitó el sitio de genocidio en Srebrenica y pidió disculpas por los crímenes de guerra en la ex Yugoslavia<sup>841</sup>.

#### 9.4. Los desafíos económicos de Serbia para ser miembro de la UE

Yugoslavia mediante la política de no alineamiento pudo salvaguardarse de la filosofía económica del comunismo manteniendo buenas relaciones con la parte no comunista de Europa, UE y con EE.UU. Serbia ha compartido junto con otras repúblicas de la ex Yugoslavia un *sistema de autogestión* con elementos de economía de mercado que caracterizaba la federación antes de su desmembración. Éste sistema era más descentralizado que el modelo soviético<sup>842</sup>. Otra diferencia en la abertura económica y social era en la política de emigración donde se podría emigrar libremente del país y desde 1967 una ley sobre *Inversiones Extranjeras*, permitió que más de 160 empresas entre ellas FIAT, VW, GM invirtiesen en el país<sup>843</sup>.

Aunque tuviese un cierto nivel de desarrollo y una de las ex repúblicas yugoslavas más desarrolladas e industrializadas, las guerras de los años 90, las sanciones de las NN.UU., y los bombardeos de la OTAN en 1999, han pasado factura a la sostenibilidad de desarrollo económico. Se calcula que el daño a la economía del país por estos acontecimientos ha sido más 150 mil millones de euros<sup>844</sup>. Los bombardeos aéreos de la OTAN en 1999, redujeron la economía del país en la mitad, dejándola a niveles de 1990. A final del régimen de Milosevic, la herencia que se dejaba era; el PIB estaba reducido en 40% de su nivel en 1989; el PIB per cápita era 863 \$; la inflación 112% anualmente; la reserva del Banco Central era por debajo de 420 millón de dólares; el desempleo era alrededor de 31% y los sueldos medios de 50 euros mensuales; deuda pública 201%<sup>845</sup>.

---

<sup>841</sup> Tadic visitó el sitio del masacre en dos ocasiones en Julio de 2005 y 2010.

[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2010&mm=07&dd=11&nav\\_id=68366](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2010&mm=07&dd=11&nav_id=68366)

<sup>842</sup> En diferencia de otros países del este de Europa en ex Yugoslavia 80% de la propiedad en el sector agrícola era privado. En este sector se podría emplear hasta 10 personas.

<sup>843</sup> Crnobraja. M, Savic. N. (2011) / *Economic Development during transition in Serbia*, pp. 6.

<sup>844</sup> USAID. *Serbian post economic growth and development model 2011-2020*. Belgrado (2010) pp. 6.

<sup>845</sup> Crnobraja. M, Savic.N.(2009) *Economic Development during transition in Serbia*, pp. 13.

En el año 2000, se calcula que entre 50 y 70% de la población estaba por debajo del umbral de la pobreza<sup>846</sup>. En los años 1993-1994 Serbia tuvo una de las hiperinflaciones más altas en el mundo desde la II Guerra Mundial calculado en 313 millones de dinares cent por mes. Esta inflación duró 24 meses y fue el segundo más grande por su duración, en la historia económica mundial después, de la inflación de Rusia en 1920. La causa de esta inflación fue una política monetaria expansiva para incentivar la exportación de productos serbios debido a la poca posibilidad de exportación que había por el embargo de las NN.UU., contra Serbia. Sin lugar a dudas que la desmembración de la ex Yugoslavia y las guerras que siguieron, causaron el peor drama social en Serbia desde la II Guerra Mundial. En enero de 1994 el nuevo programa de estabilización, aplicado por el nuevo *Gobernador del Banco de la federación Dragoslav Avramovic*, dio resultados positivos relajando la expansión sin límites de la inflación. Después de la firma de los acuerdos de Dayton en 1995 la comunidad internacional levanto las sanciones a Serbia.<sup>847</sup>

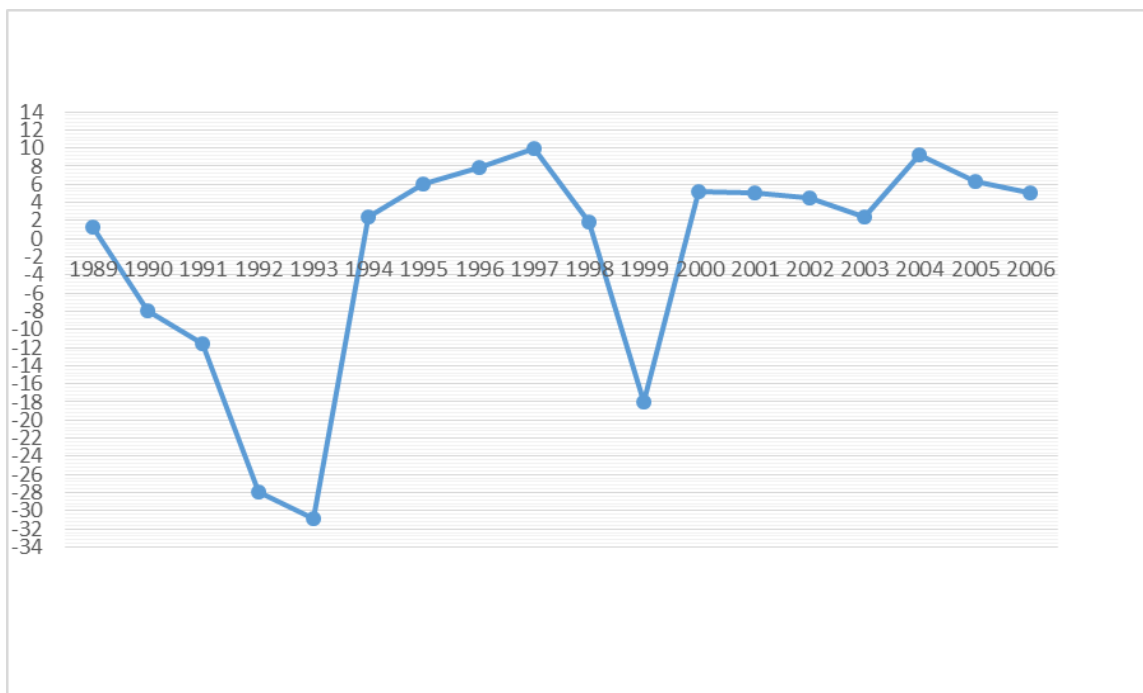
A pesar de esta medida, la situación económica permaneció inestable aunque en 1997 el PIB creció 10%. Teniendo en cuenta la inestabilidad política de Serbia las inversiones directas eran muy reducidas. Una de las pocas inversiones y la más importante fue en 1997 cuando parte de Serbia Telecom fue vendida a la empresa italiana STET y a la empresa griega de telecomunicaciones OTE por un valor de 1,57 mil millones de Marcas Alemanas. En 1999 volvía la inestabilidad económica en el país debido a la campaña de 78 días de los bombardeos de la OTAN. En 1999 la economía retrocedió 19% y se calcula que los daños de los bombardeos eran alrededor de 100 mil millones de dólares y disminuyeron en 50% las exportaciones del país.<sup>848</sup>

#### **Grafico 10: Evolución del PIB en Serbia 1989-2006**

<sup>846</sup> Sorensen, S (2009). *State Collapse and Reconstruction in the periphery*/ Berghan Books/ New York, pp. 159.

<sup>847</sup> Lista de los embargos hacia Serbia en la guerra de Bosnia y de Kosovo.  
<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/202/42528.html>

<sup>848</sup> Fuente EBRD



Aunque hubo un crecimiento del PIB de media 5.4% al año, no fue posible de recuperar los daños causados en la economía durante los años 90. Durante los años 2000 los cambios institucionales, y las reformas económicas que consistían en privatizaciones, inversiones FDI, el aumento del consumo privado y público, no dieron los resultados esperados (USAID 2010). En el año 2001 siguiendo los principios de “*Consenso de Washington*” se puso el énfasis en la liberalización, estabilización macroeconómica y las privatizaciones.<sup>849</sup>

En cuanto a los cambios estructurales durante los años 2000, se redujo el volumen de las aportaciones del sector agrícola y manufacturado en el PIB de 36% en 2001 a 24% en 2008. A lo largo de dos décadas Serbia sufrió una desindustrialización muy fuerte. En 2008 la producción industrial estaba al 50% de su capacidad si lo comparamos con el año 1989. Aunque había un alto crecimiento económico durante los años 2000, el PIB de Serbia en los mediados de los años 2000 estaba a 70% comparado con el PIB de la ex república Yugoslava en 1989<sup>850</sup>.

<sup>849</sup> Medidas económicas del consenso de Washington.

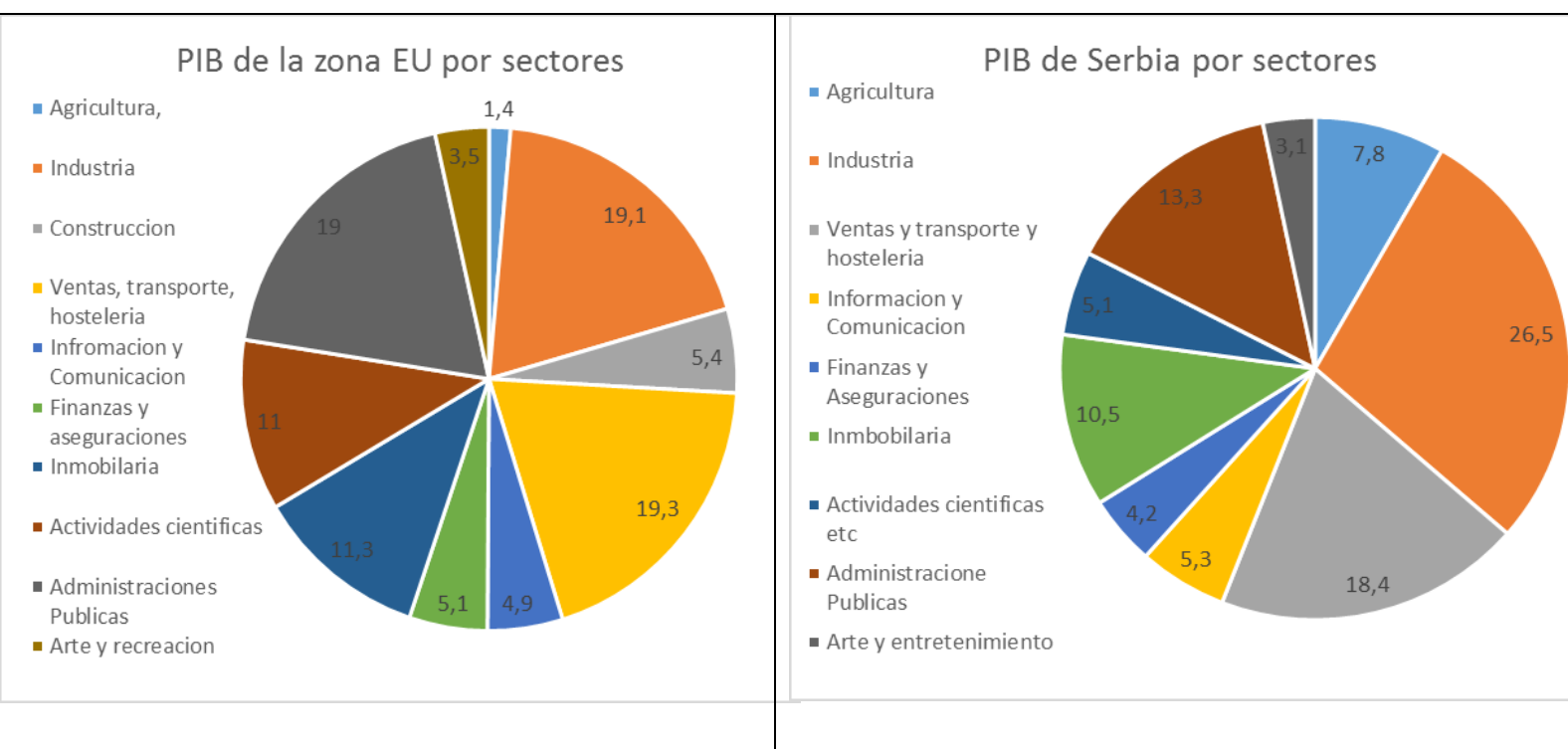
<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>

<sup>850</sup> Hare, P., Turley, G (2013) / *Handbook of the economic and Political Economy of Transition*./ Routledge. New York, pp. 371.



El PIB previsto para 2017 era 42.139 mil millones de dólares, el PIB per cápita 5,908 euros y la deuda pública en 2016 era 73,4% del PIB. La balanza comercial era de -4.3 mil millones de euros. A nivel comercial la UE es el socio comercial e inversor más importante de Serbia dónde destacan países como Italia con 15,2 % de la exportaciones y 10.5 de importaciones, Alemania 13,2% con 12.9, Rusia 5,2% con 8.2% de importaciones.

**Grafico 11: Comparación de composición del PIB por sectores UE y Serbia**



*Fuente Ministerio de Hacienda de Serbia, noviembre 2016*

El país se caracteriza por una economía medio industrializada, retraso tecnológico, y desempleo altísimo que alcanza 18%. La crisis económica europea afectó el PIB, que se contrajo en dos ocasiones, en 2012 con -1% y en 2014 con -1.8%. En 2015 el país volvió a crecer a 0.8% en 2015 y 1.6% en 2016. Según las previsiones de la CE, el consumo privado podrá empujar el crecimiento de Serbia, con un efecto en el desempleo, debido al aumento de las contrataciones en el sector privado. Aunque las exportaciones han ido aumentando, según la CE a partir del 2017 se esperaba un crecimiento del consumo interno y el nivel de importaciones con lo cual no se esperan

cambios importantes en la balanza comercial<sup>851</sup>. En mayo de 2014 el país fue severamente golpeado por una ola de inundaciones que causaron daños, que según el EBRD alcanzaban más de 2 mil millones de euros. Los daños mayores se notaron en el sector de agricultura que aporta el 10% del PIB.

## 9.5 Balanza comercial de Serbia

Los flujos comerciales en el mundo globalizado son un indicador muy importante no solo para calcular la competitividad y entender el modelo económico y la capacidad de crecimiento, sino también sirve como un elemento sustancial para medir el grado de interdependencia entre países o regiones. El socio más importante comercial de Serbia como es también para el resto de los BO es la UE. Igual como el resto de la región esta balanza es negativa. El valor de exportaciones de la UE hacia Serbia en 2016 era 11.656 mil millones y las importaciones 8.724 mil millones. Desde 2006<sup>852</sup> cuando se registran los primeros datos sobre los flujos comerciales la balanza comercial ha ido reduciéndose. La balanza comercial entre a UE y Serbia durante la crisis económica fue drásticamente disminuida con casi un tercio, unos 3 mil millones de euros en exportaciones de EU a Serbia y casi en 40% en importaciones en un 2 mil millones de euros. Los dos bloques tardaron más de 5 años en volver en la balanza comercial que tenían en 2008, pero en este caso Serbia había reducido la balanza negativa con más de 2 mil millones de euros<sup>853</sup>. Las exportaciones de Serbia han visto un crecimiento de 12% anualmente desde 2008 mientras las importaciones habían subido anualmente 6%. La senda de la balanza de pagos por cuenta corriente ha sido negativa pero con una tendencia de reducción y para el 2016 era 129,5 millones de euros<sup>854</sup>.

En relación al comercio con la UE a pesar de que el acuerdo de libre comercio entro en vigor mediante el *Acuerdo Provisional*<sup>855</sup> en septiembre de 2010, esto no aumento

---

<sup>851</sup> Previsión de la economía europea. Documento Institucional 020, febrero 2016, pp. 126-128.

<sup>852</sup> Separacion entre Serbia y Montenegro

<sup>853</sup> Datos de la CE 2015 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc\\_140028.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140028.pdf)

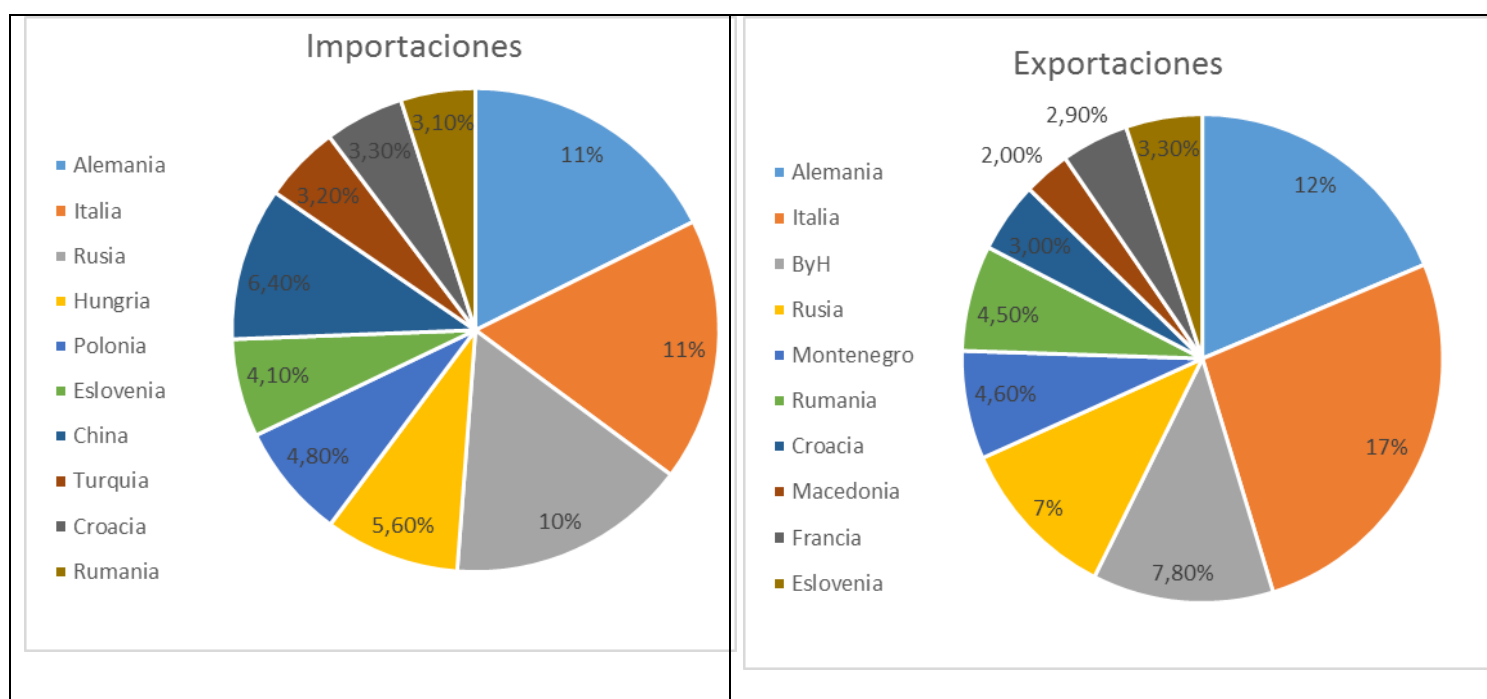
<sup>854</sup> Ministerio de Hacienda de Serbia, noviembre 2016.

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/tabele/2016%20novembar/Current%20Macroeconomic%20Developments.pdf>

<sup>855</sup> Éste acuerdo entro en vigor en septiembre de 2010, antes de finalizar la aprobación de los parlamentos nacionales de los 27 países en 2013 del acuerdo de Estabilización y Asociación con Serbia. Debido a que esto era un acuerdo comercial que era una política exclusiva de la CE, éste acuerdo que era parte de los

significante los flujos comerciales entre las dos partes. Este periodo coincidió con la profunda crisis económica en la UE y un crecimiento económico muy débil de Serbia, desde 2010 hasta 2014, que afectó el posible impacto de estos acuerdos. En comparación de otros países de la región, el sector industrial principalmente de maquinarias y coches representa el 12% estas exportaciones. La presencia de algunas marcas europeas en la producción industrial en Serbia ha ayudado al país en su camino de la industrialización y en el volumen de exportaciones.

**Grafico 12: 10 importadores y exportadores más importantes de Serbia para el año 2015**



En el ranking de la complejidad económica en 2015 Serbia estaba en el número 41, exportando más de 294 productos. Serbia es el país que más exporta en la región de los BO sobre todo en BiH. El volumen de este flujo se puede explicar por los lazos que tiene Serbia con la República Srpska que se traducen también en comercio, parecido al caso de los flujos comerciales entre Albania y Kosovo. Debido a que la RS es parte de BiH, el comercio entre estos dos países hace que el flujo comercial entre Serbia y BiH es alto. Con los demás países sobre todo con Croacia y Albania, Serbia mantiene un

---

acuerdos de ella entre en vigor anteriormente, pero darle la oportunidad a Serbia de aprovechar del libre comercio.

niveles muy bajos de comercio que en el caso de Albania está a 1,5 % del volumen total, alrededor de 155 millones de euros en exportaciones.

Según OECD, (2013) Serbia tiene indicadores buenos en cuando a la facilitación de comercio disponiendo de las mejores prácticas de comercio entre los países europeos fuera de la UE. Debido a que en Serbia se encuentran unas plantas de producción de coches, el producto más exportado son el sector automóvil, equipos electrónicos y motores que ocupan casi 30% de todas las exportaciones. La marca de producción de coches FIAT ha sido presente en Serbia desde los años 70, produciendo uno de los coches más conocidos en Serbia “Zastava“. FIAT tiene 67% de las acciones de la planta de producción en Kragujevac mientras 33% están controlados por el estado serbio. Uno de los productos “estrella” de Fiat en Serbia son los modelos 500, 500C, 500L. Gran parte de estos modelos están exportados en la UE y EE.UU. Por productos FIAT es el líder de las exportaciones con más de 7% en volumen de exportaciones, seguido por acero, neumáticos TIGAR y tabaco Philip Morris.

Debido a la caída de las ventas de FIAT en agosto de 2016 Serbia empezó a negociar acuerdos de libre comercio en la región de Eurasia para aumentar las ventas de los coches FIAT. En verano de 2016, FIAT redujo a 1/3 su plantilla de Kragujevac debido a la caída de la demandas de coches. Uno de los países que se demostró dispuesto a negociar el acuerdo de libre comercio con Serbia fue Kazajistán según anunciaba en agosto de 2016, el ministro de economía Goran Knezevic<sup>856</sup>. Otros países de la región que forman parte de la unión aduanera conocido como EEU (la Unión Económica de Eurasia) como Bielorrusia, Armenia, Rusia y Kirguistán estaban en contra de estos acuerdos de libre comercio con Serbia, como medida proteccionista. En 2014 el primer ministro Vucic exigió un acuerdo de libre comercio sobre todo en el comercio de los coches FIAT, al presidente de Rusia Vladimir Putin, pero hasta 2017 no había señales de libre comercio de este producto con Rusia<sup>857</sup>. Rusia y Serbia tienen acuerdos de libre comercio solo para un grupo reducido de productos. Según el Banco Central de Serbia la caída de la producción de éstos coches y su exportación puede afectar no solo las

---

<sup>856</sup> Noticia sobre la campaña diplomática de Serbia para conseguir la exportación de coches FIAT. <https://seenews.com/news/serbia-moves-closer-to-start-exporting-fiat-cars-to-euroasia-537434>

<sup>857</sup> Reuters, octubre de 2016. <http://it.reuters.com/article/itEuroRpt/idITL6N0SB3T420141016>

exportaciones para el año 2017 sino podría afectar con 0.5% el crecimiento del PIB para el mismo año, previsto en 3%.

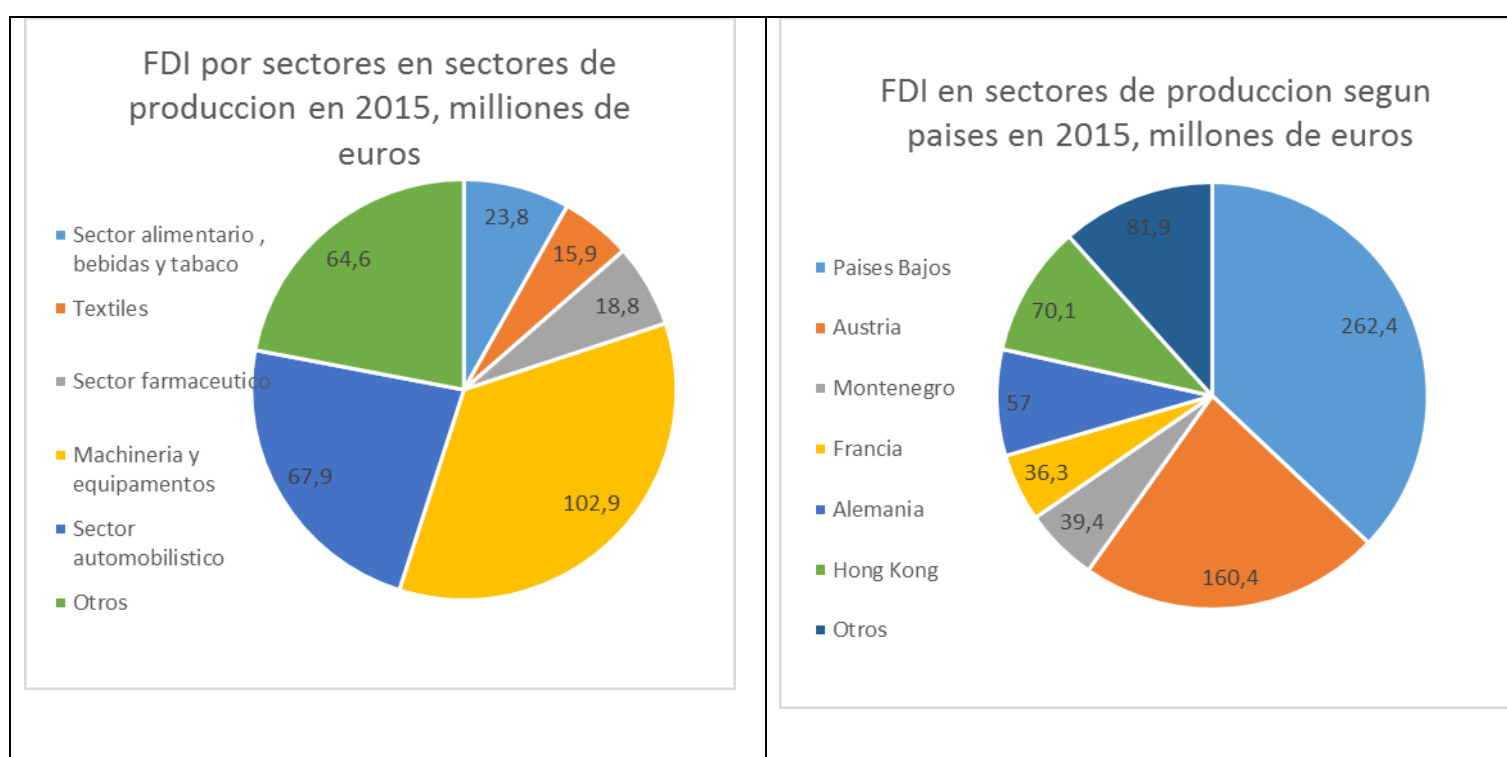
### 9.5.1 El efecto del “FDI” en el crecimiento económico de Serbia

Los “FDI” son un elemento muy importante en el desarrollo económico de los países, mejoran la balanza comercial, bajan el desempleo, ayuda a los países en los cambios del modelo productivo y son un indicador muy importante en el mundo globalizado ya que poseen parte del poder económico, convirtiéndose en un indicador indispensable de desarrollo. “FDI” incentivan el desarrollo económico en diferentes maneras. En primer lugar ayuda en la acumulación de capital, incentivan la producción, son fuente en mejoras tecnológica y fortalecen el capital humano. Otros efectos de “FDI” son la difusión tecnológica, marketing, y el efecto “*spillover*” en otras empresas locales. Mediante su presencia la internalización de la producción y la presencia de compañías multinacionales mejoran el posicionamiento del país en el ranking de “*doing business*”. Varios autores como Altomonte y Giuliano (2003), este indicador contribuye en la mejoría de las exportaciones y aumentan la competitividad haciendo que las empresas locales aumenten los esfuerzos en modelo de producción y la calidad. Para Ohlin, Heckscher, (2004) Vernon (2005), el ciclo de producción correlaciona estrechamente el FDI con el comercio, pero en el caso de estudio de Serbia estas inversiones han sido del tipo *no cambiante*, como el sector bancario y aseguraciones, con lo cual no hubo efecto en el comercio o creación de empleo. Para Griffiths y Sapsford (2004), la cercanía con los mercados importantes como es la UE es un elemento que ayuda en la presencia del “FDI” y que entre tanto tiene un efecto positivo en la estabilidad política. En el mundo globalizado atraer inversiones directas es uno de los desafíos más importantes de los gobiernos y de sus estrategias fiscales.

En el caso de Serbia los cambios políticos producidos a partir del año 2000 *atrajeron* inversiones extranjeras y tuvieron un impacto positivo en el crecimiento económico pero no en las exportaciones y desempleo. Debido a que desde el año 2000 la gran mayoría del “FDI” que recibió eran de tipo de bienes “no cambiante” como sector bancario, aseguradoras, telecomunicaciones, inmobiliaria y comercio minoristas estas inversiones en sector servicios no tuvieron efecto en el aumento de exportaciones y

como consecuencia el país no pudo mejorar el déficit comercial. Teniendo en cuenta éste tipo de FDI el efecto en reducir el desempleo no fue significativo y desde el año 2000, la tasa de desempleo no ha bajado de 13%.<sup>858</sup>. El aumento de las exportaciones tiene un efecto empírico en la política de empleo y en aumento de PIB per cápita, con lo cual en el caso de Serbia el tipo de “FDI” no se ha traducido en beneficios para amortizar éstos indicadores. Uno de los efectos positivos que se ha notado durante los años 2000 ha sido el efecto domino en la económica doméstica y la competitividad en la economía local mejorando el clima empresarial.

**Grafico 13: FDI en Serbia por sectores y origen**



*Fuente Ministerio de Hacienda de Serbia, noviembre 2016*

Desde el año 2000 Serbia ha recibido más de 27 mil millones de euros de FDI con la presencia de unas de algunas marcas más importantes del mundo como Siemens, Michelin, Fiat, Telenor, Stada Gazprom, Intesa Sanpaolo y He Steel Group<sup>859</sup>. Según el BM, Serbia había mejorado desde 2014 en el ranking de “*doing business*” desde la

<sup>858</sup> Dimitrijevic. D.(2012) *The impact of FDI on the transitional economy in Serbia- Changes and Challenges*. Belgrade, pp. 79.

<sup>859</sup> La segunda empresa más grande del mundo en la producción de acero, tiene en Serbia su filial europea

posición 59 en la posición 47 en 2016. Si en otros países de la región la tendencia de los flujos “FDI” ha ido aumentando en el caso de Serbia es al reverse y el país recibe menos FDI desde 2011. Uno de los motivos de éste cambio puede ser el proceso de privatizaciones durante los años 2000 que atrajo muchas empresas multinacionales. Junto con Albania, Serbia tiene una de las cargas fiscales más altas en BO. Para el año 2015, Serbia recibía más de la mitad de todos los FDI en los BO. La suma total de éstos flujos en BO era 4,832 millones de dólares y solo Serbia recibía 2, 346 millones. Las empresas provenientes de la UE tienen más 75% del “stock” de FDI en Serbia y para 2015 en la cabeza de inversiones eran las empresas provenientes de Países Bajos, Austria, Italia y Noruega. Serbia tiene una de los impuestos de sociedades más bajos de Europa con 15%<sup>860</sup>, aunque en general éste impuesto en los BO es un más bajo como el caso de Macedonia solo 10%.

**Tabla 36: Flujo de FDI en Serbia desde 2006 en mil millones de dólares**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4 225,7	4 404,9	3 971,9	2 896,1	1 686,1	4 932,3	1 298,6	2 052,5	1 996,1	2 346,6

*Fuente UNCTAD 2015*

Por sectores desde el año 2000, los servicios financieros son los que más inversiones han recibido con más de 4,989 millones de euros seguidos por manufacturado 4,766 millones de euros, ventas mayoristas y minoristas 3,167 millones de euros, servicios inmobiliarios 2,459 millones de euros. Las empresas provenientes de la UE poseían el 75% del “FDI” en 2016 que coincide con el “stock” total. Esta cantidad demuestra la importancia de las empresas proveniente de la UE como factor más importante en la estabilidad macro y micro económico en Serbia. En el caso de Serbia el “FDI” no siempre se correlaciona con el crecimiento económico. Aunque en el año 2011 Serbia recibió la mayor cantidad de inversión directa esto no se tradujo en crecimiento económico, ya que en 2012 el PIB se contrajo -1%.<sup>861</sup>

**Tabla 37: “Stock” de FDI en Serbia por origen en 2016**

<sup>860</sup> Hasta el 2012 éste impuesto era 10%.

<sup>861</sup> Agencia para el desarrollo en Serbia <http://ras.gov.rs/uploads/2016/02/why-invest-site-2016-2.pdf>

Italia	Alemania	Austria	Eslovenia	Francia	EE.UU.	Grecia
16,9%	13,3%	11,8%	9,2%	5,4%	5,4%	4,4%

*Fuente RAS*

Aunque hay una relación especial entre Rusia y Serbia en cuando a las inversiones la presencia de las empresas rusas en Serbia no tienen un impacto significativo en el desarrollo económico del país. El “stock” total del “FDI” provenientes de Rusia asciende a más de 3 mil millones de euros que es próximamente el 5,1 % de todo el “stock”, siendo el octavo inversor en Serbia. La mayor presencia del capital ruso se notó en 2003 cuando Lukoil compro 80% de la empresa estatal Beopetrol por 336 millones de dólares y en 2009 cuando la empresa de energía Gazprom compro por 400 millones de euros la mayor parte de la empresa estatal de petróleo en Serbia. Según “Financial Times” el acuerdo de la venta de estas acciones a la empresa rusa Gazprom fue la “recompensa “por parte de Serbia, de la decisión del gobierno ruso en 2008 para incluir a Serbia en el proyecto de “South Stream” que según declaraba el presidente de Rusia, Vladimir Putin en 2008 traería más de 2,5 mil millones de dólares de inversiones en el país. Hasta 2017 había incertidumbre sobre la construcción de éste proyecto debido a la situación en Ucrania dónde se esperaba pasar éste proyecto.<sup>862</sup>

### 9.5.2 El desempleo y la cohesión social

El mercado de trabajo, el desempleo y la reducción de la pobreza representan uno de los desafíos más importantes de Serbia en la cohesión social y el camino hacia los estándares europeos. La crisis económica europea desde 2008 que afectó el país, el bloqueo del proceso de privatización y la panorama macroeconómica, causaron el aumento del paro mientras tanto la población activa se redujo desde 54% en 2008 a 44,2% en abril de 2012 constituyendo un declive de más de 500 mil personas. En éste periodo el desempleo entre la población joven entre 15 y 24 años rozaba el 51%. En 2014 el mercado laboral se recuperó ligeramente con 50.4 % de la población activa y hasta 2020 según los objetivos del gobierno de Serbia el paro se reducirá a 15%.

<sup>862</sup> Financial Times diciembre 2014 , <https://www.ft.com/content/b44d6260-7ac6-11e4-b630-00144feabdc0>



La estructura del mercado laboral en Serbia demuestra que 52% de los empleados trabajan en sector servicios, 27% de los empleos trabajan en el sector industrial, 21% en agricultura que lleva perdiendo peso en el mercado laboral porque hay cada vez más empleados en el sector industrial. Uno de los problemas que enfrenta el país es el porcentaje de empleo entre las mujeres dónde trabajan solo 39% de ellas que son parte de la población activa, mientras esta tasa en la UE es de 62.3% entre la población de 20-64 años. Según los datos de la seguridad social en Serbia solo 13% de los desempleados estaban cubiertos por el paro. Dentro de los grupos étnicos en Serbia, los *Roma* que representan el 2.05% de la población unos 147.604 mil personas, estaban registradas en el servicio nacional del empleo en 2015 solo 21,791 personas, suponiendo la “expulsión” masiva del mercado laboral de esta grupo étnico. Según los datos de SIPRU (2016) solo 88 personas entre esta etnia habían terminado los estudios universitarios y el abandono escolar entre la población Roma era 80%, mientras la media nacional era 15%<sup>863</sup>.

Uno de los programas más ambiciosos en hacer más eficaz el mercado laboral era la creación de un cuadro nacional de las cualificaciones (NQFS)<sup>864</sup> para hacer posible el aumento de la competitividad. El objetivo de éste programa era de estandarizar el sistema de cualificaciones según las necesidades del mercado laboral, los desafíos sociales y el crecimiento económico. El NQFS se hacía en concordancia con el sistema europeo EQF (Cuadro europeo de cualificaciones) y conectada con el banco de datos del sistema de la UE de la cualificaciones. Éste programa tenía como objetivo que hasta 2018 crear un registro y estandarizar más de 70 cualificaciones. Serbia en 2015 carecía por completo de éste sistema.

**Tabla 38: Tasa de desempleo en Serbia 2008-2015**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
14.4%	16.7%	20%	23.6%	24.6%	23%	19.7	17%

<sup>863</sup> NES ,31.12.2014

<sup>864</sup> Por sus siglas en ingles .*National Qualifications Framework System*

En función de la estrategia de ampliación de la UE en 2014 se aprobó el programa de *Empleo y Reforma Social* que intentaba reestructurar los indicadores sociales de los países que están en el proceso de ampliación hasta 2020. Éste programa en Serbia se lanzó en 2013 y se adoptó en 2016 y cubría el mercado laboral, el capital humano, la inclusión social, la protección social, los desafíos en el sistema de pensiones y políticas de sanidad. Debido al gran problema del desempleo en Serbia el gobierno se enfocó en el desempleo entre los jóvenes que en 2016 alcanzaba 47.1%. La estrategia que se monitorea por la CE era el documento más ambicioso de la reforma social y laboral en Serbia.

**Tabla 39: Objetivos de la Reforma Económica en Serbia según la estrategia 2020**

	Indicador	Situación en 2014	Objetivo 2020
Empleo	Aumento de la población activa	49.6%	60%
	Reducción de desempleo	19.7%	15%
NEET <sup>865</sup>	Población joven entre 18-25 años que no trabaja, no estudio y no están en procesos de formación profesional	20%	15%
Educación	Abandonó escolar en la educación primaria	15%	10%
	Porcentaje de adultos entre 25-64 que participan en programas de aprendizaje	3.6%	7%
Inclusión Social	Reducción del número de personas en riesgo de pobreza	1,829.570	329.323
Salud	Reducción de número de personas que se presentan como pobres y en estado precario de salud	22.9%	18%
	Número de personas que no cumplen los criterios de cobertura sanitaria o que están en lista de espera por mucho tiempo	8.7%	6%

*Fuente Gobierno de Serbia*

<sup>865</sup> Por la terminología inglesa se refiere a los jóvenes que no estudian y no trabajan, en la terminología española conocidos como “NINI”

Según señalaba SIPRU<sup>866</sup> (2016) la pobreza seguía siendo un gran problema en Serbia. Se calculaba que más de 26% de la población está en riesgo de la *pobreza extrema* mientras casi 9% están en la pobreza extrema. Llama la atención que la brecha de la población en la pobreza extrema no ha bajado sino ha subido ligeramente desde 2008. Según la tipología de la pobreza en Serbia, el estatus de empleo, la educación y la residencia fuera de los centros urbanos condicionaban el nivel de pobreza. Según el AROPE<sup>867</sup> en 2015, casi 43,2% de la población en Serbia estaba en *riesgo de pobreza* y exclusión social. El mismo porcentaje tenía también Macedonia. Bulgaria aunque era país miembro de la UE tenía un nivel aún más alto en 2015 con 46,1% de la población en riesgo de la pobreza. Rumania era segunda en la UE con 44.2%. Los dos países habían aumentado la cifra de la población en riesgo de la pobreza desde 2014, en el caso de Bulgaria 6% y en el caso de Rumania 4%. La media europea era 25%.

**Tabla 40: Población que vive en la pobreza extrema en Serbia 2006-2014**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
8.8	8.3	6.1	6.9	9.2	6.8	8.8	8.6	8.9 <sup>868</sup>

*Fuente HBS, SORS*

La educación y el empleo estable eran dos factores que mantenían la población fuera del rango del riesgo de la pobreza. Según el gobierno de Serbia uno de cada dos trabajadores en Serbia estaba en riesgo de la pobreza.<sup>869</sup> Serbia gastaba 25% del PIB en las políticas de la protección social mientras el nivel comunitario era 29%. En términos nominales per cápita Serbia gastaba 2.200 euros al año mientras la media de la UE era 6,600 euros. Solo Letonia y Bulgaria en la UE gastaban menos que Serbia per cápita en la protección social. El gasto en pensiones en Serbia era 14% del PIB mientras en la zona comunitaria era 11.4%<sup>870</sup> A largo plazo el país enfrentaba problemas en la política de pensiones debido al aumento de las personas de tercera edad y la disminución de la

<sup>866</sup> Unidad de inclusión social y reducción de la pobreza de Serbia.

<sup>867</sup> Riesgo de pobreza y exclusión social, uno de los indicadores de la estrategia para Europa 2020. Datos de AROPE 2016 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)

<sup>868</sup> Los ingresos mensuales para éste grupo ascienden a 11,340 RSD , 91 euros

<sup>869</sup> Employment and Social Reform Programme in the Process of Accession to the EU/ mayo 2016., pp. 12.

<sup>870</sup> EUROSTAT 2012.

fuerza laboral activa. Desde 1990 Serbia había experimentado un crecimiento negativo de la población con lo cual 18% de la población en 2015 tenía más de 65 años y éste porcentaje en 2060 sería 30%.<sup>871</sup> Entre 2002-2012 Serbia perdió más de 300 mil personas en el número total de la población.

## 9.6 Economía informal en Serbia

La economía informal es un fenómeno inevitable incluso para países con un marco legal e institucional muy desarrollado y está presente en todos los países del mundo incluso en países desarrollados. El cambio está en las características de éste fenómeno y en el tamaño que representa en el panorama fiscal y desarrollo económico. En general esta actividad se considera como “anti institucional” porque evita el control y la contabilidad de esta economía por las entidades estatales. En aquellos casos donde esta economía representa gran parte de PIB, causa una distorsión económica en la estructura, la regularización y los servicios públicos. En muchos casos para hacer frente a la espiral de la informalidad, muchos gobiernos entre las medidas que toman para realizar la previsión de recaudación de impuestos aumentan la carga fiscal. Para Schneider y Ernste (1999), la economía informal es ambivalente, porque aunque se trata de una actividad informal en muchos casos las ganancias realizadas por la economía informal entran otra vez en la economía formal mediante el consumo<sup>872</sup>. Teniendo en cuenta éste resultado el efecto directo y más “agresivo” de la economía informal se nota en la redistribución de los servicios públicos ya que los ingresos en forma de impuestos y otras cargas fiscales representan en volumen más importante de los presupuestos de los estados y el gasto público, sobre todos en gastos sociales.

Otros fenómenos que influyen en la economía informal en Serbia según el BM en 2010 son la baja productividad; crisis económica; falta de liquidez; ineficiencia en el mecanismo de salida del mercado; carga en la operatividad administrativa; permisos de construcción; calidad baja de los servicios públicos y gran número de empresas pequeñas. Uno elemento muy importante que refleja la economía informal es el uso de dinero en efectivo en diferentes transacciones. Éste dato tiene relación con la evasión

---

<sup>871</sup> Penev. G. 2013, *Projekcija stanovništva Srbije od 2010 do 2060*, godine Beograd.

<sup>872</sup> Éste estudio fue realizado en Alemania.

fiscal.<sup>873</sup> En general estos elementos son parte de la transición en la gobernanza económica, que es un fenómeno extendido en los países del Este de Europa. La economía informal se relaciona estrechamente con el estado de derecho y la eficacia de la AP, porque la lucha contra éste fenómeno pone en prueba todo el aparato del estado y su funcionalidad. En éste ciclo como en el caso de la corrupción hay elementos de la cultura de la informalidad dónde la economía informal se acepta como un fenómeno normal de las sociedades que atraviesan una transición política y económica.

En Serbia el empleo informal es alrededor de 24% según la Organización Internacional de Trabajo. En 2012, Serbia tenía una de las tasas más bajas de trabajo informal en el sector de agricultura, entre 44 países de rentas medias y bajas. En las observaciones realizadas por SELDI<sup>874</sup> en 2016, 23.9% de los trabajadores no tenían contrato laboral y 24 % tenían contrato de trabajo pero parte del salario se recibía en efectivo, evitando el pago de los impuestos y contribuciones. Según SELDI más de la mitad de los empleados en el sector privado hacían una actividad informal. En gran mayoría de los casos esta informalidad era causada por las empresas en actividades minoristas y empresas con menos de 10 empleados. Los trabajadores en muchos casos aceptaban el trabajo informal y en el mismo periodo recibían prestaciones sociales<sup>875</sup>.

Como en el caso de Albania, la economía informal era uno de los desafíos del crecimiento económico en Serbia, que se reflejaba en evasión fiscal, distorsión del mercado y competitividad injusta<sup>876</sup>. Éste factor condiciona el crecimiento funcional de la economía del mercado y la redistribución de los ingresos, aun así según PNUD en 2015, para muchas familias la economía informal es un factor importante contra la pobreza. La causa mayor de éste fenómeno en muchos casos recae en la carga fiscal que tienen las empresas principalmente pequeñas que constituyen la gran parte de la economía informal. En esta carga fiscal se incluyen los impuestos sobre la actividad empresarial, impuesto sobre las ganancias, y los impuestos sobre trabajo que se reparten entre, desempleo, seguridad social, y cotizaciones. Más allá de estos factores, en los casos de estudio, Serbia y Albania tienen altos niveles de economía informal

---

<sup>873</sup> The shadow economy in Serbia PNUD 2013, pp. 75.

<sup>874</sup> South European leadership for Democracy and Integrity.

<sup>875</sup> SELDI/ Informal Employment in the region. Junio 2016, pp. 8.

<sup>876</sup> Las NN.UU califica la economía informal como actividad de las economías del mercado que de forma deliberada evade la autoridad pública en cuando al pago de los impuestos, pagos de la seguridad social, evade el pago de los sueldos mínimos, horas extras y promover estándares seguros en el ambiente laboral.

principalmente por razones que tienen que ver con el estado de derecho, fortalecimiento institucional y la transición política. Según SELDI, en los BO las personas encuestadas decían que solo 11.5% de la personas que ellos conocían declaraban el pago de todos los impuestos y hacían una declaración real de las rentas que recibían. En la observaciones de SELDI para 2016, en Serbia solo 12% de las personas empleadas declaraban tener cubierto en el contrato laboral la seguridad social y seguro médico.

En el informe de PNUD en Serbia en 2015 más de 28% de las pequeñas empresas escondían su contabilidad y evitaban las cargas fiscales. Otras causas que intervienen en este fenómeno eran la corrupción en los servicios públicos e un sistema complejo de licencias e impuestos administrativos. Según la metodología MIMIC se calcula que más de 30% del PIB en Serbia corresponde a la economía informal y esto afecta entre 0.8 y 1.1 el PIB del país a corto plazo y 2 % a largo plazo entre 5 y 7 años. Desde el cambio del régimen político en 2000 la economía informal calculada ha bajado solo 3%. La media comunitaria de economía informal era cerca del 20% del PIB. Las nuevas empresas y sobre todo las empresas de construcción eran la que más economía informal tenía. El caso más llamativo en la UE era Bulgaria donde la economía informal era 32.2% del PIB. El 85 % de las empresas en Serbia decían de ser víctimas de la mala competitividad refiriéndose a la economía informal. Según el Ministerio de Hacienda la economía informal era un obstáculo en la competitividad y el clima de inversiones. Entre las razones de esta informalidad éste ministerio apuntaba un mecanismo ineficaz de control e recaudación de los impuestos, organización inadecuada del trabajo en la administración de los impuestos acompañado de carencias en recursos humanos para hacer más eficaz el sistema de colección de los impuestos.

## 9.7 El programa de reforma económica 2016-2018

Este programa se preparó conjuntamente con el OECD y la CE en las reuniones mantenidas en Paris en la sede de la OECD en septiembre de 2015. Las bases de esta reforma eran las necesidades de Serbia en aumentar la competitividad, fortalecer el desarrollo económico, controlar el déficit, bajar la deuda pública, aumentar la protección social, luchar contra el desempleo y remodelar la red de infraestructuras. Uno de los indicadores para poder implementar el programa de las reformas eran las

recomendaciones que la UE había hecho durante los *Informes de Progreso* desde 2013. Juntamente con esta estrategia Serbia había preparado en 2014 otra estrategia, *Programa Nacional para la Adopción del Acervo Comunitario 2014-2018*. La UE participaba en algunos de programas previstos en la reforma mediante el IPA II, mientras el EBRD<sup>877</sup>, financiaba sobre todo los proyectos de infraestructura parte de los “Corredores” de carreteras que unían el centro de Europa con el sur, principalmente Grecia.

Teniendo en cuenta el desarrollo de la economía europea y en general la economía mundial que según OECD tendría un crecimiento de 3.7% en 2017, el gobierno era muy optimista sobre el cuadro económica 2016-2018 y preveía una crecimiento de 7.7% del PIB para éste periodo, basado principalmente en el aumento de la demanda nacional y la “reanimación” de la inversiones con una media de 6.7% y 10% respectivamente. El coste económico para hacer posible la realización de esta reforma ascendía a más de 353 millones de euros que serían incluidos en los presupuestos de Serbia para el periodo 2017 y 2018. Esta suma no incluía las inversiones en infraestructuras que era cofinanciado por diferentes entidades internacionales. En la previsión de crecimiento, el gobierno subrayaba que el sector industrial y la construcción con un aumento de 7%, serían los dos mayores contribuidores en el crecimiento del PIB. A pesar de éste crecimiento el crecimiento dependía mucho de la *Zona Euro* y de la estabilidad economía y crecimiento en la zona CEFTA, que es el segundo socio comercial y económico más importante de Serbia. Otros variables en éste aspecto según el PRE (Programa de Reformas Económicas), eran el flujo de inversiones, el cambio de los precios de las importaciones, precio del petróleo y el aumento de la demanda externa.

**Tabla 41: Previsión económica en Serbia 2016-2018**

Crecimiento del PIB	Inflación	Reducción del déficit comercial <sup>878</sup>	Deuda pública (78,6% en 2017)	Gasto publico 46% PIB	Déficit 5% del PIB 2015	Inversiones Públicas 40% en 2015	Reforma de las red de infraestructuras más de 80% hasta 2018
---------------------	-----------	--	-------------------------------	-----------------------	-------------------------	----------------------------------	--

<sup>877</sup> Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

<sup>878</sup> En 2014 éste déficit era 12.3% del PIB

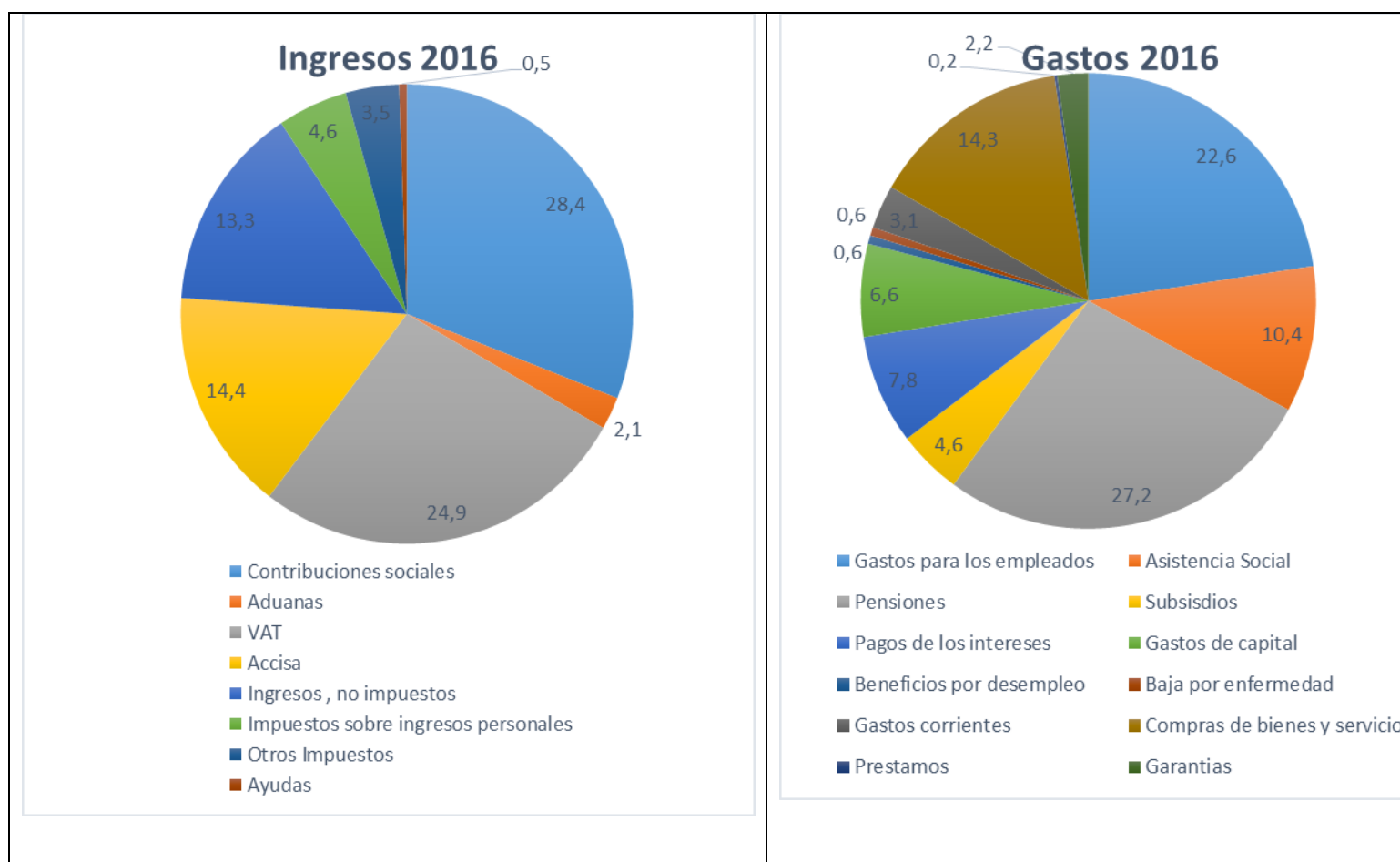
7.7%	4%	10.5% del PIB	75,7% en 2018	40% PIB	1.8% en 2018	70% en 2018	Más de 3,000 mil millones de euros de inversiones en carreteras, red de ferrocarriles y la red eléctrica
------	----	---------------	---------------	---------	--------------	-------------	--

Uno de los objetivos mayores de éste programa era la reducción de la deuda pública. El gobierno en la PRE preveía más disciplina fiscal para interrumpir la senda de crecimiento de la deuda pública llegando a su pico más alto en 2017, debido a las inversiones en infraestructuras. Uno de las medidas que se tomaron en éste aspecto fue la reducción de los salarios para los empleados públicos que sobrepasaban los 60.000 RSD<sup>879</sup> y la prohibición de tener otro trabajo. En 2015 el gobierno tomó la decisión de hacer un reajuste estructural de los gastos sobre todo en pensiones y gastos corrientes en subsidios, que rozaban 2,5% del PIB. Las pensiones entre 25,000 y 40,000 RSD fueron reducidos con 22% y 25%. Debido a las medidas severas tomadas por el gobierno y el aumento de los ingresos, el déficit en 2016 era 51 mil millones de RSD cuando la cantidad fijada por el FMI era mucha más alta, alrededor de 143,6 mil millones de RSD. Según el gobierno el aumento de la acumulación de la tasa sobre valor añadido (VAT en inglés) en 2015 influyo en la bajada de déficit.

#### **Grafico 14: Tasa de ingresos y gastos en Serbia**

<sup>879</sup> Alrededor de 500 euro.





*Fuente Ministerio de Hacienda de Serbia noviembre 2016*

Teniendo en cuenta los problemas que había con la colección de los impuestos y la evasión, en la PRE se preveía una reforma de la administración y organización institucional bajo el *Programa del Transformación de la Administración de Impuestos 2015-2020*. Esta transformación incluía la digitalización y la mejoría en la eficacia del clima empresarial. El impacto que se preveía de esta reforma era la eficacia en la colección de los impuestos para hacer más eficaz y más estables las finanzas públicas y en el mismo tiempo facilitar los procesos de emprender un negocio en menos tiempo e menos burocracia. En éste aspecto el PRE preveía la creación de un sistema electrónico público unificado para las empresas y el público, para cubrir todos los procedimientos administrativos. Muchos de éstos servicios se ofrecerían online a partir de 2018.

Para mejorar las infraestructuras de Serbia y aumentar el flujo de los transportes de mercancías y pasajeros principalmente de la red ferrocarril y de las autopistas principales y estratégicas del país que unen el centro de Europa con el Este de Europa y

los Balcanes, el gobierno incluyó en la PRE una inversión importante de hasta 10% del PIB en remodelar la red de infraestructuras. Serbia tenía un sistema de infraestructuras que según el gobierno afectaban la competitividad, el flujo de las inversiones y el desarrollo económico. Toda la atención de estas inversiones se centró en la red ferrocarril, autopistas y la red eléctrica. El sistema de ferrocarril tiene una longitud de 3,819 km y en general era un sistema amortizado donde solo 1/3 de las vías son electrificadas y solo 7.4% de la red de tiene doble vía. El transporte público de ferrocarril había sufrido un declive importante desde los años 90, con una media de 60 personas por 100 km. En general la empresa pública “*Železnice Srbije*” (Ferrocarriles de Serbia) tenía una contabilidad negativa y era una de los sectores públicos que recibía gran parte de las subvenciones públicas con una carga fiscal importante para los presupuestos del estado<sup>880</sup>.

Uno de los objetivos en la reforma de las infraestructuras era la modernización del red ferrocarril que incluye la reconstrucción de la línea Belgrado-Budapest, la construcción del “Corredor 10” una autopista que unirá Austria con Grecia y que pasa por unos 835 km en Serbia y la construcción de 769 km de vía ferrocarril que era parte de éste proyecto. Entre las mejoras del sistema ferrocarril se preveía el aumento de las vías dobles y la modernización de las vías ferrocarriles para permitir el paso de los trenes por hasta 200 km/h.<sup>881</sup> Las obras en infraestructuras integraran a Serbia con la red *Trans-Europea* y aprovecharan la ubicación geográfica de Serbia como uno punto importante de la conexión entre Centro y Este de Europa y sur de Balcanes para atraer más flujos de pasajeros y reducir los tiempos de recorrido. En estas obras se prevé una inversión de más de 2,500 millón de euros<sup>882</sup>. Esta cantidad es cofinanciada por varias instituciones y por créditos que Serbia había obtenido por diferentes bancos y con un crédito por parte de Rusia con más de 1,2 mil millones de euros<sup>883</sup>.

---

<sup>880</sup> Fiscal Council of Serbia/ *Assesment of state-owned enterprises in Serbia. Fiscal Aspects*. Julio 2014, pp. 3.

<sup>881</sup> En las obras de mejoras de las infraestructuras de ferrocarriles Serbia tiene un acuerdo con Hungría, Macedonia y China. Otra inversión en las infraestructuras es la construcción de 258 km de autopista para remodelar parte del “Corredor 11” que viene desde Rumania, la ciudad de Timisoara pasando por Serbia y Montenegro. Entre Rumania y Serbia se prevé la construcción de la línea de transmisión de la red eléctrica de doble circuito con una capacidad de más de 400 V. Otra línea de las mismas características se prevé entre Serbia y Montenegro y BiH.

<sup>882</sup> Programa de las Reformas Económica de Serbia 2016-2018, pp. 67.

<sup>883</sup> Financiadores de estos proyectos son el EBRD, Gobierno de China, Gobierno de Serbia, la UE mediante el IPA II, y en menor medida el gobierno local de las ciudades donde se prevén pasar las autopistas como por ejemplo la ciudad de Novi SAD.

## 9.8 El déficit de las empresas públicas

Desde el cambio del régimen el proceso de las privatizaciones y la gestión de las empresas públicas han sido un problema relativamente importante para la economía y las finanzas públicas en Serbia. La venta o la gestión rentable de estas empresas públicas era una de las medidas necesarias para mejorar la consolidación fiscal y la deuda pública. La gestión de estas empresas ha sido acompañado de problemas en los procesos de privatización en los años 2000, que en muchos casos han sido privatizadas mediante prácticas corruptivas. Estas empresas en muchos casos no eran rentables con una carga financiera para las cuentas públicas. Según evidenciaba la CE en el informe para Serbia en octubre de 2016, las empresas públicas crean un efecto negativo en la economía de Serbia debido a que no son competitivas y en segundo lugar agravan el déficit público debido a que la gran mayoría de ellos no son rentables y recibían subvenciones<sup>884</sup>.

En general estas empresas operaban en el campo de telecomunicación, minas, producción de medicamentos, seguros, y entre varios problemas que enfrentaban eran la liquidez y pérdidas debido a la mala gestión. Serbia tenía alrededor de 3000 empresas públicas con más de 250 mil empleados que se caracterizaban por ineficiencias internas, insolvencias, deudas y gestión empresarial basada en políticas sociales y no según las reglas de mercado, refiriéndose a los precios de algunos productos como por ejemplo la electricidad. Entre las medidas que el *Consejo Fiscal* ofrecía para mejorar la gestión y reducir el gasto de las subvenciones eran medidas *neoliberales* como el aumento de los precios sobre electricidad, reducción de la plantilla de trabajadores y los salarios, la profesionalización en la gestión, lucha contra la corrupción y la despolitización de estas empresas<sup>885</sup>. Las litaciones públicas de estas empresas en 2012 y 2013 rozaban los 205 mil millones de RSD, más que el doble de la litaciones públicas de las AP alrededor de 95 mil millones de RSD.

---

<sup>884</sup> CE, Informe para Serbia 2016, 715 FINAL, pp. 6.

<sup>885</sup> Fiscal Council. *Analysis of state owned enterprises*. Belgrado 2014, pp. 10.

En un estudio llevado al cabo por el *Consejo Fiscal de Serbia en 2014* que es una institución independiente que evalúa la política fiscal, revelaba que la gestión de estas empresas se hacía en base de criterios políticos, las decisiones no se tomaban en función de las reglas del mercado y estas empresas tenían exceso de trabajadores. La contabilidad estaba caracterizado por perdidas y malas decisiones empresariales que afectaban la rentabilidad. Otros de los problemas que se evidenciaban era la política de contratación que se hacía según criterios de los partidos políticos que tenían sus intereses en la gestión de estas empresas. Según éste estudio el coste para las finanzas públicas en sostener estas empresas rozaba el 3% del PIB en 2014, alrededor de mil millones de euros con un impacto negativo en las cajas públicas y aumento del déficit. Esta carga financiera se repartía en subvenciones, impuestos no pagados y contribuciones.

En 2013 el gobierno de Serbia mediante el *Programa de Reformas para el Sector Público y la Nueva Ley de Privatizaciones* intento poner “orden” en las empresas públicas pero según el Consejo Fiscal en 2014 la situación empeoro ya que las empresas públicas sobre todo EPS (la empresa eléctrica estatal) Srbijagas, SOEs, Petrohemija Azotara, MSK seguían endeudándose y presionadas por sus acreedores. Debido que algunas de estas empresas pertenecían a sectores estratégicos de la economía como Srbijagas y EPS las deudas hacia los acreedores eran pagadas con fondos públicos. Más allá según el Consejo Fiscal, en ver que el gobierno solucionase el estatus y la gestión de la empresa de acero Zelezara Smederovo, que tenía que ser privatizada debido a los altos costes de financiación, el gobierno siguió con la gestión endeudada y no rentable de la empresa más grande de la producción de acero en Serbia que finalmente fue vendida en 2016<sup>886</sup>.

La empresa de transporte ferrocarril *Zelenice Srbije* empelaba más de 20 mil personas y declaraba más de 4 mil millones de RSD<sup>887</sup> en pérdidas cada año y a finales de 2013 tenían una pérdida acumulada de 146 mil millones de RSD<sup>888</sup>. Esta empresa gestionaba

---

<sup>886</sup> Aunque hubo varios intentos de vender la empresa, la caída del precio de acero en el mundo hacía difícil su venta. En abril de 2016 el segundo grupo más importante en el mundo en la producción de acero el Hesteel Gruop, adquirió 80% de la empresa estatal por 46 millones de euros con el compromiso de invertir 300 millones de dólares en los dos años siguientes aumento la producción anual desde 0.875 millones de toneladas a 2.1 millones

<sup>887</sup> Alrededor de 40 millones de euros

<sup>888</sup> Tasa de cambio RSD-Euro es alrededor 120.

una red amortizada de ferrocarriles con un nivel muy bajo de usuarios y de baja velocidad dónde la mitad de las vías ferrocarriles se habían construido en el siglo 19 y gran parte de los trenes tenía más de 30 años de antigüedad con una velocidad media de 40 km/h. Esta empresa recibía más de 13 mil millones de RSD<sup>889</sup> en subvenciones estatales cada año. Las grandes pérdidas que tenía y los precios muy bajos de servicios no permitían la reforma de la red ferrocarril y la transformación de esta empresa pública en rentable y en gran parte las subvenciones del estado no eran utilizados en la modernización de la red. El programa de las reformas económicas hasta 2018 incluía solo la modernización de algunos segmentos parte de las redes *Trans-Europeas* como era la línea Belgrado-Budapest.

La EPS (empresa eléctrica de Serbia), empleaba más de 38 mil trabajadores y tenía unas pérdidas acumuladas de más de 121 mil millones de RSD y una deuda de 800 millones de euros hasta 2013, principalmente hacia otras empresas públicas y privadas. Entre los problemas que tenía esta empresa pública eran las pérdidas en la red de más de 15% de la producción, que era una de las más altas en Europa. Solo ¼ del red eléctrica estaba en buenas condiciones y según el Consejo Fiscal el precio de la energía era el más barato en Europa solo 5 cent/W con lo cual la venta de la electricidad no cubría los gastos de la producción y del mantenimiento de la red. El Consejo Fiscal recomendaba la subida de éste precio a 15 céntimos. Entre otros problemas que evidenciaba el *Consejo Fiscal* era una plantilla excesiva, salarios altos, una organización ineficiente y problemas en gestionar los ingresos por venta de electricidad. La empresa estatal de gas Srbijagas tenía unas pérdidas anuales por más de 50 mil millones de RSD y recibía solo 60% del total por la venta de gas aunque ofrecía precios muy bajos. Esta empresa era una de las más grandes en alterar la deuda pública con más de 800 millones de euros hasta 2014. En muchas ocasiones la responsabilidad contractual de esta empresa con los bancos que era alrededor de 17 mil millones de RSD era pagada por el gobierno. Esta empresa declaraba que más de 75 mil millones de RSD no se recibían por la venta de gas.

Una de las empresas que el Consejo Fiscal recomendaba el cierre total era la *JP PEU Resavica* que se dedicaba en la extracción de minerales principalmente de carbono. Esta

---

<sup>889</sup> Alrededor de 105 millones de euros.

empresa tenía 4 mil trabajadores y según el informe de Consejo Fiscal en muchas minas el trabajo estaba paralizado. Gran parte de los trabajadores tenían una función administrativa que en muchos casos era innecesaria. El coste anual de mantenimiento de esta empresa era de 5 mil millones de RSD. Esta empresa tenía más de 8 mil millones de RSD en impuestos y contribuciones no pagados. De las mismas características era también la empresa pública de farmacéuticos GALENIKA que desde 2010 sufría un declive profundo de ingresos, aumento de deudas y pérdidas. Esta empresa tenía un coste anual de más de 4 mil millones de RSD, con un surplus de 500 trabajadores. En las mismas condiciones estaban también la empresa pública de telecomunicaciones TELECO y la empresa de aseguraciones *Dunav Osiguranje* con 3 mil empleados y pérdidas de más de 1.5 mil millones de RSD registradas en 2012. La empresa de *Transporte Público de Belgrado* con más de 6 mil trabajadores en 2012 tenía más de 1.5 mil millones de RSD de pérdidas acumuladas. En 2013 esta empresa había recibido más de 7.5 mil millones de RSD de subvenciones por el presupuesto del gobierno local de la ciudad de Belgrado.

## 9.9 Conclusiones

La buena gobernanza es un proceso continuo y dinámico que tiene varias facetas. Teniendo en cuenta el contexto, la buena gobernanza tiene diferentes características incluso entre países que comparten fronteras y que tiene en común el pasado y parte de desarrollo económico y social durante medio siglo. Por ejemplo entre Serbia y Eslovenia el cambio es profundo. Mientras en Serbia se habla de desafío en el caso de Eslovenia se habla de metas. La diferencia entre dos países en la calidad de la buena gobernanza es de 30 puntos. Hemos mencionado esto dos casos para distinguir entre la tipología de la buena gobernanza. En éste capítulo no se han tratado los componentes que hacen posible la eficacia de la buena gobernanza sino aquellos elementos que pueden tener un impacto en los componentes principales de la buena gobernanza como son la corrupción, la lucha contra la corrupción, el estado de derecho, calidad democrática, la AP y la digitalización de la misma, que sería la primera fase en la construcción de gestión pública eficaz.

El fenómeno de la “captura del estado” de los años 2000 en Serbia ha afectado directamente la buena gobernanza porque ha derivado la función de la gobernabilidad hacia una elite poderosa de magnates que ha sido parte de la transición en varios países del este de Europa. Éste fenómeno ha “confiscado” parte del poder aprovechando de la apatía de las instituciones en un país en transición. Como consecuencia, muchas instituciones constitucionales y otros poderes públicos incluyendo parte de la prensa y de la sociedad civil han estado en función de una elite que ha podido aprovecharse mediante el clientelismo y la corrupción, de la propiedad pública principalmente en los procesos de las privatizaciones y evasión fiscal. Aunque el fenómeno ha ido perdiendo protagonismo e influencia sus tentáculos están aún en la vida pública e empresarial. La conversión de esta actividad y su influencia en el mundo político e empresarial tendrá efectos a largo plazo casi generacional.

Las AP según resumía la CE en sus informes de progreso, tienen una preparación moderada para asumir la implementación del “*Acquis*” comunitario y aún queda pendiente la dependencia que ciertos niveles de estas administraciones tienen de la influencia política. En éste sector la corrupción en niveles bajos de gestión y entre servidores públicos en sectores de sanidad y policía, es aún un motivo de preocupación. La percepción de la corrupción es altísima y la tasa de condenados representan solo 1% de esta percepción. La cultura de la corrupción es una de las causas de esta disparidad. Como en el caso de Albania éste es un problema coyuntural que afecta el desarrollo y la gobernanza del país. La lucha contra la corrupción ha sido una prioridad de los progresistas de SNS, y desde 2013 hay indicios que esta percepción está bajando. En función de esta estrategia es necesario fortalecer el marco institucional y realizar los cambios constitucionales según las recomendaciones de la UE. Una nueva reforma judicial podría ser viable a partir de 2018 en función también de la negociación del capítulo 23.

Serbia es el país de la región que más ha avanzado en la plataforma digital de la AP y es un líder regional en éste sector. La “*E-government*” e “*E-participation*” son elementos muy importantes en la lucha contra la corrupción y en la calidad de los servicios públicos y administrativos. Estos dos indicadores son muy importantes en la buena gobernanza. En relación a éstos indicadores la transparencia y el acercamiento de los ciudadanos a los documentos públicos han tenido un buen impacto. La “*E-*

*participación*” es una plataforma con impacto en la calidad democrática del país. La inclusión ciudadana en la toma de decisiones es un estándar europeo de la democracia participativa. Según FH y también la CE, Serbia ha mejorado su calidad democrática desde 2010. La implementación del “*Acquis*” comunitario y la negociación de los capítulos de la adhesión tienen un efecto muy positivo en la calidad democrática y en la buena gobernanza porque mantiene el pulso de las reformas, redobla los esfuerzos del gobierno en acelerar la integración europea con un impacto positivo en el desarrollo. Serbia durante el periodo 2010-2015 ha mejorado todos los componentes de la buena gobernanza según el modelo del BM; contabilidad y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de la violencia; calidad de regularización; estado de derecho; control de corrupción. Serbia tiene una calidad *media* de la buena gobernanza y por debajo de los estándares de la UE.<sup>890</sup>

La clase política en Serbia ha demostrado madurez y ha enfrentado los desafíos de los años 2000 mediante los procesos políticos. Esta clase de políticos son en gran mayoría producto de los movimientos anti-Milosevic de los años 90 y a partir de los años 2000 han dirigido Serbia hacia los procesos de democratización y la integración europea. Durante éste proceso la clase política *está cambiando* su “rumbo “ideológico hacia los valores de la UE y ha hecho de la integración europea el “faro” de su proyecto político. Éste cambio *ha sido dictado* por la necesidad del país y también por la presión ciudadana con lo cual los partidos políticos se han adecuados a los nuevos tiempos. A diferencia de Albania, Serbia excepto Sesejl, ha apartado del poder y de la clase política gran parte de los actores de los años 90, y esto ha fortalecido el proceso de la transición y de la calidad democrática. Mientras en Albania aunque han pasado más de 26 años del cambio del régimen comunista, en el país en gran medida siguen siendo activos los mismos actores, como consecuencia han afectado la calidad democrática, alargando la transición política. En el caso de Serbia el proceso político y la cultura democrática están más consolidados y con más integridad.

El primer grupo de partidos demócratas producto de los movimientos anti-Milosevic en los años 90 han perdido fuerza a partir de las elecciones del año 2012. Estas fuerzas son las más europeístas. El Partido Demócrata y el Nuevo Partido Demócrata (social

---

<sup>890</sup> Según BM Serbia tiene una puntuación media de 55 puntos mientras la UE una puntuación media de 85.



demócrata desde 2016) del ex presidente Tadic representan solo 5% del apoyo electoral en la últimas dos elecciones. En general éstos partidos no tienen una postura común en la oposición. Desde el asesinato de Djidjic, quien era conocido por ser muy europeísta y con una visión transformador de Serbia, el Partido Democrático ha ido perdiendo apoyo electoral. Las fuerzas políticas productos de éste partido que en general son pro europeístas y menos nacionalistas tenían solo 20% del apoyo electoral en las elecciones de 2016. En éste grupo de partido participan los socialdemócratas los liberal demócratas, el movimiento “*Suficiente es Suficiente*” que en enero de 2017 se transformó en un partido político y fue uno de los relevos en las elecciones de 2016.

Desde el 2012 cuando se presentó en la “arena electoral” los progresistas dirigidos en principio por el número dos del Partido Radical Tomislav Nikolic y más tarde por el ex Ministro de Información durante el régimen de Milosevic, Alejandro Vucic, se han transformado en el partido más votado en Serbia, principalmente por hacer una combinación fructífera de la política nacionalista y la integración del país que ha colocado a ellos como el partido más votado desde el cambio del régimen en el año 2000. En 2015 Serbia empezó las negociaciones de los capítulos de adhesión. Esto fue la mejor recompensa para el futuro político de los progresistas. En cambio, el gobierno de Vucic ha mantenido el dialogo activo con Kosovo y ha mejorado las relaciones con Albania. Vucic se ha demostrado más participativo en la política regional intentando presentar a Serbia como un país que ve en la política regional parte de la integración europea<sup>891</sup>.

Aunque en su pasado político él ha sido parte de la formación política más radical que ha defendido las atrocidades en BiH y del ejercito de Serbia en Kosovo, él ha intentado ofrecer un nuevo imagen sobre la visión de Serbia en relación con su pasado y en general de la formación política que él dirige y se ha basado principalmente en un fusión de los elementos más importantes que hacen posible gobernar en Serbia. En primer lugar su discurso europeísta ha sido en línea con el interés ciudadano y con el dialogo con Kosovo él ha podido acercar aún más a Serbia con la UE. Vucic ha prestado también interés a la política nacionalista teniendo en cuenta que éste elemento es aun

---

<sup>891</sup> El visito también el lugar de las masacre en Srebrenica en 2015 en la conmemoración de 20 años de la masacre contra los musulmanes de Bosnia pero fue bacheado y expulsado por los familiares de las víctimas.

importante para sumar votos en Serbia. Parte de su discurso nacionalista ha sido una política activa con Kosovo defendiendo a la ex provincia como territorio inseparable de Serbia y manteniendo vivo el debate sobre el estatus de la República *Srpska*.

Su ex socio en el partido y el primer líder de los SNS, Nikolic ha sido más contundente en relación a Kosovo subrayando que Serbia nunca reconocerá Kosovo aunque si esto le cuesta la adhesión en la UE. Dentro de esta declaración hay cambios importantes que van desde “Kosovo es Serbia” hacia “Serbia no reconocerá Kosovo”. Teniendo en cuenta que el peso técnico de la integración europea lo tiene el gobierno de Serbia parece que entre los progresistas habido un reparto de responsabilidades con el tema de Kosovo. El último elemento que ha ayudado a los progresistas en ser la fuerza más votada ha sido en mantener un relación cordial y “explicativa” con la iglesia ortodoxa de Serbia que ha “asistido” al gobierno en temas que se relacionan con la posición de la iglesia en la vida pública en Serbia y en relación a la defensa de la iglesia ortodoxa y de las minorías serbias en la región. Los *progresistas* han mejorado la buena gobernanza, la gestión económica del país y han fortalecido la lucha contra la corrupción.

Los socios de los progresistas en el gobierno los socialistas de Dacic desde 2014 han tenido la misma línea ideológica con los progresistas y su coalición con el SNS fue estable. Ellos siguen siendo el segundo partido más votado con hasta 10% de los votos. Dacic ha transformado el partido “puliendo” parte de los restos ideológicos de la época de Milosevic que fue el primer líder del partido. Aunque éstos dos partidos han cambiado y no tiene la influencia radical del régimen de Milosevic o de Sesejl, aun su pasado afecta en la opinión política europea con lo cual sea Vucic sea Dacic han querido ser atentos en relación a éste factor.

El partido radical de Serbia aún sigue siendo un elemento importante entre la clase política en Serbia, siendo en 2016 el tercer partido más votado, y aún tienen un peso importante en la panorama política. Hasta las elecciones de 2016 las coaliciones de gobierno han sido solidas con lo cual no habido necesidad de dialogar con los radicales en cuando a la formación de gobierno. A pesar de esto sería interesante de ver como actuaría la clase política en Serbia ante la necesidad de formar gobierno con el partido radical que está en contra de la integración europea. El nacionalismo entre la clase política en Serbia seguirá siendo un elemento muy importante. En primer lugar es parte

del debate político en Serbia y un elemento necesario en sumar votos. En segundo lugar el nacionalismo va ser una carta importante según la velocidad de la integración europea. La clase política en Serbia podría utilizar el elemento nacionalista para presión a la UE en cuando a la integración. El nacionalismo a corto plazo siempre queda una opción para la clase política en Serbia.

Dejando atrás los tiempos convulsos de Serbia en los años 90 y la transición política de los años 2000, la integración de Serbia en la UE y la abertura de las negociaciones del país con la UE han fortalecido la estabilidad económica volviendo en la senda de crecimiento económico con un mejor cuadro macroeconómico hasta el año 2020. Serbia fue afectada por la crisis economía europea, que demuestra los lazos estrechos que la economía del país tiene con la UE y la dependencia profunda que el país tiene de la economía comunitaria que se traduce en un volumen muy importante de inversiones y de comercio. A pesar de estos lazos, según la CE la economía del país aún *no esta preparada* para enfrentar los retos del mercado común y de la competitividad en la UE. El país tiene una balanza comercial negativa principalmente por la dependencia que tiene con la UE que es el mayor socio comercial. El modelo económico de Serbia aunque tiene una gran contribución del sector industrial a largo plazo no será posible cambiar la balanza comercial con la UE y básicamente el país mantendrá esta balanza hasta su posible ingreso en la UE. Con el segundo socio comercial que es la zona CEFTA Serbia tiene una balanza comercial positiva y el socio comercial más importante en la región es BiH y Montenegro. Con otros países de la región el panorama político aun influye en las relaciones comerciales como son Albania y Croacia. Aunque Serbia no reconoce Kosovo los cambios comerciales entre los dos países son muy importante sobre todo para Kosovo que mantiene con Serbia una relación comercial voluminosa. La presencia de algunas de las marcas más importantes industriales de Europa como FIAT y Siemens ayuda a Serbia en la balanza comercial y es un sector estratégico para la economía del país.

El desempleo sigue siendo uno de los problemas más grandes económicos y sociales. La crisis económica afecto el desempleo que llego hasta 20% durante la crisis. El plan de las reformas económicas prevé la caída de desempleo hasta 15%. A pesar de esto Serbia tiene un problema estructural de desempleo que se relaciona con su modelo productivo y la tasa de población activa. El desempleo entre los jóvenes alcanza hasta 45%. Debido

al proceso del envejecimiento de la población, la tasa de la población activa es bajísima y esto afecta el sistema de pensiones en el país a largo plazo. Otro de los problemas que enfrenta el mercado laboral es la formación. La inclusión del sistema de cualificación se espera tener un efecto positivo en la formación sobre todo de los jóvenes. El desempleo y el porcentaje de la población activa en el mercado laboral tienen un efecto social directo. Serbia tiene una tasa elevada de la población en riesgo de la pobreza y gasta tres veces menos que la media comunitaria per cápita en la protección social. Mediante la subvenciones de la empresas públicas Serbia ha intentado reducir el número de los desempleados aunque esta medida ha pasado factura al aumento del déficit.

La economía informal sigue siendo un desafío importante. La cifra de 30% de la economía informal afecta el cuadro macroeconómico, la recaudación de los impuestos y la calidad de los servicios públicos. Los resultados de las encuestas dónde 50% del mercado laboral y de los contratos laborales ejercen alguna forma de fraude como en el pago de las contribuciones y de la seguridad social perjudican el estado social y los servicios sociales. Junto con la reconsideraciones de la carga fiscal el país ha intentado hacer controles más rigurosos para reducir la economía informal. En general éste fenómeno está extendido entre las empresas más pequeñas dónde es más fácil manipular la contabilidad y los contratos laborales.

El problema estructural de las pensiones representa un desafío a largo plazo para Serbia. A nivel social la reducción del desempleo la inclusión en el mercado laboral de un número más grande población activa, la reducción del desempleo entre los jóvenes así como mantener fuera del margen de la pobreza a cada vez más a grupos vulnerables son un desafío para poder enfrentar los estándares de la integración europea. Éste proceso es una de los desafíos más grandes de la cohesión social en Serbia.

El flujo de FDI aunque ha sido positivo no ha podido generar resultados significativos en el crecimiento económico, la balanza comercial y la reducción del desempleo. Durante los años 2000 éste flujo se centró principalmente en el sector financiero, telecomunicación y servicios con lo cual no mejoro la balanza comercial y la reducción del desempleo. Para mejorar éstos indicadores estas inversiones tienen que ser más orientadas hacia sectores de producción. La producción industrial principalmente del sector automóvil tiene una importancia estratégica para el país. El gobierno serbio ha

prestado mucho interés a la abertura del mercado, principalmente para éste sector en la región de Eurasia, pero aunque haya emprendido una diplomacia pública intensa, usando los lazos culturales principalmente con Rusia hasta 2016 no se han visto grandes progresos en éste aspecto.

El numero grande de las empresas públicas es *un bien* muy importante que se puede traducir en más inversiones y un mercado laboral más flexible. La privatización completa o parcial de algunos servicios de estas empresas estratégicas tendría un efecto muy positivo en el déficit, que sigue siendo por encima de la media comunitaria y en la gestión más rentable de estas empresas. La consolidación fiscal está relacionado con la gestión de estas empresas y representa un desafío importante para el performance fiscal del país. El déficit y el control de la deuda pública son dos elementos muy importantes del panorama macroeconómico del Serbia. Mediante el mantenimiento “activo” de las empresas públicas incluso en aquellos casos donde la rentabilidad es muy reducida como son el sector ferrocarril, las minas o sector farmacéutico, el gobierno progresista de Vucic ha demostrado un compromiso social muy importante pero que a la vez ha perjudicado el déficit. Las empresas más importante del país siguen siendo subvencionando, y la suma de 3% del PIB que cuesta el mantenimiento de estas empresas afectan los presupuestos generales y tienen un efecto negativo en la competitividad de estos sectores. Serbia tendrá que ajustar los niveles de déficit público y de la deuda pública según los *Criterios de Maastricht*, 3% el déficit y 60% la deuda pública.



## X: Las relaciones entre Albania y Serbia y la Iniciativa de Berlín; los pilares de la cooperación regional y de la integración europea

### 10.1 Introducción

Los procesos integradores que los países de los BO han abrazado junto con el poder gravitacional de la UE han transformado el sureste de Europa en el “satélite” más cercano no solo a nivel económico y político, sino también en un proceso de adaptarse a sus valores y principios<sup>892</sup>. A pesar de este proceso los BO aun no tienen la madurez necesaria de aceptar estos valores, la calidad democracia, estado de derecho, incluso los derechos fundamentales, lo que significa un retraso en el proceso de adhesión en la UE. Habitualmente en las capas políticas y sociales en los BO hay una inquietud crónica sobre la longitud de este proceso, pero en la realidad los criterios de Copenhague y los artículos 2 y 21 de la TUE aún son una barrera, jurídica, social, política para ser miembros de la UE. La percepción ciudadana es de un proceso sin fin, y de una sensación de “victimas” de la política de ampliación de un proceso muy burocrático. Aunque estos países están en un proceso activo, en algunos casos caracterizado por falta de voluntad política, el nuevo marco regional y el uso de las políticas económicas y el dialogo entre los países son el signo claro de que esta relación está lejos de los años 90.

El “saneamiento” del marco regional esta aun en transición. Focos de tensión en Kosovo, BiH y Macedonia siguen llevando problemas del pasado a presente y en éstos escenarios aun los países de los BO y la UE ven opciones de salir del “carril” del camino hacia la adhesión. La cohesión política cuestionada de BiH, con la República

---

<sup>892</sup> Artículos 2 y 21 del TUE.

*Srpska* cada vez más aislada, la convivencia étnica en Macedonia y la inseguridad en el norte de Kosovo dónde viven la mayoría de los 5% de la población serbia de Kosovo, podrían ser focos de tensión.

La situación en estos países tiene implicaciones directas para Serbia y Albania. Si la posición albanesa ha sido en síncrono con las exigencias de la UE, para Serbia el estatus de Kosovo y el estatus de la República *Srpska* en BiH siguen siendo “proyectos inacabados”. Aunque hay una percepción que se basa en la realidad política y constitucional de BiH, de que el acuerdo de Dayton tiene que ser revisado junto con el marco constitucional de la federación, la función de la diplomacia serbia ha sido en defender los acuerdos de Dayton como mejor garantía de la funcionalidad política de la República *Srpska* con el resto de la federación de Bosnia. En el caso de Albania la política oficial hacia Macedonia es la implementación de los acuerdos de Ohrid y la defensa de la unidad de Macedonia mientras en el caso de Kosovo, Albania defiende la soberanía de Kosovo y no ha demostrado ninguna intención de una posible unificación o el cambio del estatus político en Kosovo. Otros variables que pueden perturbar la región son intentos del fundamentalismo islámico y el acercamiento de grupos aislados de la sociedad a estos fenómenos. En éste aspecto los BO enfrentan el mismo desafío como el conjunto de la UE, ya que son parte integral de su seguridad.

A pesar de que a la luz de la opinión pública el partido de futbol entre Serbia y Albania para las eliminatorias del campeonato europeo de futbol en 2016, fue una demostración de la frágil relación social, los hechos demuestran que los dos países que siguen el mismo camino hacia la UE, “*vuelan por encima de este dron*”<sup>893</sup>. La independencia de Kosovo no ha perjudicado estas relaciones y los dos países han entendido que se trata de una nueva realidad y que la defensa de sus posturas no va interferir en sus relaciones. Albania ha sido uno de los impulsores y defensores más activos de la independencia de Kosovo utilizando su diplomacia pública y privada en promover la independencia de Kosovo. Mientras Serbia en el lado opuesto ha estado en contra de esta realidad, defendiendo Kosovo como parte integral de Serbia. Esta divergencia no ha impedido

---

<sup>893</sup> En 14 de octubre de 2014 en el estadio “Partisan” del Belgrado un “dron” que llevaba un bandera nacionalista albanesa sobre volaba durante el partido, dio lugar a la interrupción del partido y la entrada en el campo de futbol de los hinchas serbios. Durante 10 minutos se produjeron escenas de violencia, principalmente de los hinchas serbios hacia los futbolistas del equipo nacional de futbol de Albania. La FIFA condeno los hechos dándole la vitoria y los tres puntos a Albania.  
<https://www.youtube.com/watch?v=IX1Qq60dFNQ>



estrechar sus relaciones sobre todo desde el año 2010, cuando Albania permitió los ciudadanos serbios de viajar sin visado.

Anteriormente dentro del marco regional los dos países han sido actores activos en promover la cooperación regional mediante la SEE y RCC, dos procesos que han sido impulsados por la UE, en función de un nuevo marco de cooperación regional. El acuerdo de libre comercio CEFTA ha creado las condiciones para materializar estas relaciones a nivel económico. Esta relación obtuvo otro impulso con la visita del Primer Ministro Albanes Edi Rama en noviembre de 2014 a Belgrado y con la visita de su homologo Alexander Vucic en Tirana en marzo de 2015. Una relación a éste nivel no se producía desde hace 70 años. Los dos países son parte muy importante de la cooperación regional y sostienen un peso político y económico transcendental en la estabilidad y el éxito de los procesos de integración europea de toda la región.

Las relaciones han sido sostenidas sin lugar a dudas en una nueva percepción ciudadana que *aprueban* una relación “europeísta” entre los dos países. En los sondeos realizados con los ciudadanos en ambos países, hay una idea casi constructiva sobre el papel de los dos países en los BO y en profundizar estas relaciones más allá. La sociedad albanesa aprueba esta relación con más diferencia que la sociedad serbia según los sondeos. Entre la sociedad civil hay una clara vocación europeísta y se puede decir que es una de las mayores garantías de que éste proceso sea sostenible

A pesar de los cambios positivos, la estrategia de estos países es de mantener aun focos de nacionalismo en su política regional como signo de presión hacia la comunidad internacional y sobre todo hacia la UE, para que acelere más en la política de integración. En varias ocasiones Serbia y Albania han demostrado que nacionalismo puede ser una opción en la política regional, sabiendo que aún hay cuestiones pendientes que aunque no puedan volver atrás la situación como en los años 90, pueden dificultar los procesos políticos en sureste de Europa. El hecho que Albania y Croacia son miembros de la OTAN y que el Montenegro puede ser el siguiente país en 2017 en formar parte de la alianza es una garantía más en la estabilidad regional, con lo cual se puede decir que se excluyen las opciones del conflicto *armado* para implementar políticas nacionalistas en los BO. El ingreso en la UE es la garantía máxima en éste

aspecto, porque los BO aún no han llegado en la madurez necesaria para excluir el nacionalismo de la retórica política.

## 10.2 El foro de seguridad “Serbia-Albania”

En la senda de los cambios producidos durante la transición política en los años 2000 y la intención de presentar a Serbia como un factor de estabilidad mediante el diálogo político en la región, en 2011 se lanzó el “*Foro de Seguridad de Belgrado*”. Éste foro ha sido útil en preservar y sostener los procesos de dialogo que buscan la paz y la estabilidad en la regional así como la cooperación económica y el fortalecimiento del estado de derecho y la democracia. Éste foro es organizado por la sociedad civil y sirve como un espacio de intercambio y debate académico y ciudadano en defender los procesos de europeización en la región.

En la atmosfera de la normalización de las relaciones, por primera vez en la historia diplomática contemporánea entre los dos países en el mes de octubre de 2016 en el “*El foro de seguridad en Belgrado*” se centró la atención en la seguridad regional, democracia y relaciones económicas, en la presencia de los dos jefes de gobierno de Serbia y Albania. Aunque no fue un foro directo entre las relaciones entre Serbia y Albania la presencia de los primeros ministros respectivos dio lugar a una simulación de un foro directo, tomando la atención de los agentes políticos y sociales sobre la importancia que los dos países tienen en la región en tema de seguridad y liderazgo de la integración europea en la región.

Desde el 2011 cuando se lanzó éste foro los temas tratados han variado poniendo el énfasis en el proceso de la integración europea de los BO, fortalecimiento de las relaciones comerciales entre los mismos países, dialogo político, calidad democrática de los países de la región y el estado de derecho. A pesar de todas las iniciativas políticas de cooperación que hay en la región, éste foro es un punto de encuentro para la sociedad civil y representantes del mundo académico que tienen un especial interés en la transformación de los BO. Los principales organizadores de éste foro son el Fondo de la Excelencia Política, Centro para la Seguridad en Belgrado y el Movimiento Europeo de Serbia. La diplomacia pública serbia hace uso de esta oportunidad, para expandir una

nueva visión de su política exterior en la región. Mediante esta iniciativa se intenta atraer la atención de la comunidad internacional sobre la importancia que tiene Serbia en la seguridad regional y el proceso de la integración ya que parte de las sesiones de los cinco foros organizados desde 2011 han sido el triángulo, integración europea, seguridad y cooperación económica.

Este foro junta representantes de la sociedad civil y agentes gubernamentales de diferentes países pero en sus sesiones también son invitados figuras políticas importantes que tienen un especial interés y relación con la región<sup>894</sup>. Teniendo en cuenta la importancia que Serbia y Albania tienen en la seguridad y en la integración de la región en la UE, la presencia de los dos mandatarios en 2016 fue una señal de este cambio y la necesidad de profundizar las relaciones entre los dos países y los efectos coyunturales que produce la armonización de esta relación. La presencia de los dos jefes de gobierno en este foro dio lugar a un debate político que se había creado desde la visita del canciller alemán en los dos países en julio de 2015. Las paradas de la Ángela Merkel en Belgrado y Tirana pavimentaba el camino hacia la UE dejando claro que las facetas de las relaciones entre los dos países así como el planteamiento de las divergencias, se tienen que “conducir” por el diálogo político.

El foro de seguridad en octubre de 2016 fue quizá el más importante desde el lanzamiento de esta iniciativa de la SC en 2011, porque juntaba a dos jefes de gobierno de dos países con percepciones opuestas en tema de Kosovo y una trayectoria conflictiva durante el siglo XX. La presencia de Vucic y Rama refleja que la magnitud y los intereses entre los dos países tienen muchos puntos en común basados en los flujos comerciales y las relaciones económicas que son sinónimo y herramientas de la diplomacia pública europea. Aunque el foro ha lanzado un dialogo sobre temas de seguridad, las relaciones económicas y la magnitud de las relaciones comerciales y la capacidad de inversión que hay en los BO han sido parte integral de las sesiones de trabajo y ciclo de las conferencias dentro de las jornadas de este foro.

---

<sup>894</sup> Esta iniciativa del gobierno de Serbia y varios centros que prestan la atención en los asuntos de la seguridad regional y la integración europea fue lanzada en 2011 como un foro de diálogo sobre la seguridad regional y la integración europea de los BO.

La relación seguridad-desarrollo económico ha caracterizado de éste foro que ha entendido que la dimensión de la seguridad en los BO y sureste de Europa tiene complicaciones económicas que es también uno de los indicadores del éxito del proceso de estabilidad y seguridad en la región, según la técnica “*spillover*” de la UE. Durante la abertura de los trabajos del foro en 2016 el primer ministro serbio demostró reservas sobre el proceso de la integración europea poniendo la énfasis en la lentitud del proceso y la presión europea sobre el diálogo con Kosovo, aunque se demostró abierto al dialogo. Esta referencia sobre el proceso de integración y Kosovo fue también subrayada durante la palabra de apertura de su homologo albanes que entre tantos puso la énfasis en la firmeza del proceso de la integración en al caso de Albania, mientras decía que en el caso de Serbia aún existen dudas sobre el proceso de integración europea<sup>895</sup>.

### 10.2.1 El foro económico Serbia-Albania

Aprovechando la nueva clima de las relaciones comerciales y el dialogo político entre los dos países en octubre de 2016, por primera vez se organizó el fórum económico en la ciudad de Nis en Serbia, que junto más de 160 empresas de Serbia y 60 empresas de Albania. A pesar de una relación comercial por debajo de su potencial, el mensaje de éste foro era importante para las relaciones entre los dos países. Esta iniciativa era parte de la senda de dialogo intenso desde la visita del primer ministro albanes en Belgrado en 2014. A pesar de que los flujos comerciales entre los dos países en 2016 alcanzaban 170 millones de euros que significa casi 5 % del comercio total de los dos países, la importancia de éste foro reside en el hecho de la intención de profundizar las relaciones económicas y la cooperación.

A nivel comercial, las relaciones demuestran que están muy por debajo de las exigencias y de las posibilidades que crea el nuevo marco regional, pero la importancia de éste foro se basaba en el comienzo de un nuevo ciclo de cooperación económica. A pesar de que Serbia sigue opositando activamente la decisión unilateral de Kosovo en 2008, las relaciones comerciales entre Serbia y Kosovo eran cinco veces mayor en 2016

---

<sup>895</sup> Palabra de la abertura del primer ministro serbio y albanes de las sesiones de Foro en 2016.  
<http://www.belgradeforum.org/info/news/1068/VU%C4%8CI%C4%86+AND+RAMA%3A+EU+OPPORTUNITY+FOR+IMPROVEMENT+IN+THE+REGION.html>

que entre Albania y Serbia. Albania exportada solo 3.5% de sus productos a Serbia dentro del marco CEFTA y Serbia exportaba a Albania solo 2,6% de sus exportaciones en la zona CEFTA. En general el flujo de comercio entre los dos países se basa en productos agrícolas e hidrocarburos. Estas cifras demuestran que el flujo comercial entre los dos países está por debajo de su potencial.

La creación de la cámara de comercio entre los dos países tendrá un impacto político siguiendo los efectos que produce la intensidad de las relaciones comerciales y económicas entre los dos países. Para el director de la cámara de Comercio de Albania, Luan Bregasi se trataba de un paso muy importante para incentivar las relaciones económicas y que mediante esta actividad se puede aprovechar más las relaciones entre los dos países a nivel político y social. Para el director de la cámara de comercio de Serbia, Marco Cadez éste acontecimiento fue el más importante en la historia económica entre los dos países.<sup>896</sup>

A nivel técnico la creación de esta cámara ejercerá más presión en la liberalización y facilitación del comercio y es una garantía en las inversiones directas. Debido a que entre los dos países aún quedaban focos de desacuerdo por el tema de Kosovo la cámara de comercio facilitara el acercamiento de las inversiones y el cambio de la mentalidad de inversiones proveniente de Serbia o Albania ofreciendo más garantías legales e información. El “stock” de inversiones en Albania proveniente de Serbia era solo 0.8% del total. Esta cifra era resultado de las relaciones que los dos países han mantenido a lo largo de su pasado. A pesar de que entre los dos países había acuerdo de libre comercio bajo el CEFTA, aún existían obstáculos como los tiempos en la gestión de las mercancías en las aduanas y la homogenización de los controles fitosanitarios. El BM fue presente en éste foro ofreciendo un plan sobre el impulso del comercio en los BO poniendo el tono en el fomento de las redes de transporte y la bajada de los costes y tiempo en el flujo de comercio, fortaleciendo el marco institucional.

En éste foro se trató la construcción de la autopista que une la ciudad de Nis con el puerto más grande de Albania en Durres. Esta autopista sería una extensión de la

---

<sup>896</sup> Declaraciones de los directores de las cámaras de comercio de Albania y Serbia en relación al fórum económico entre los dos países. <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-business-representatives-split-over-a-commerce-chamber-with-serbia-10-13-2016>

autopista que une la ciudad portuaria de Durres con Pristina. La construcción de las nuevas infraestructuras es una pieza clave en profundizar la relación comercial entre los dos países y fomentar el flujo de transporte de personas. En septiembre 2014 se reestableció la conexión aérea entre Belgrado y Tirana que ha aumentado el flujo de los pasajeros. Otra iniciativa en la senda de relaciones sectoriales fue el reconocimiento mutuo de los diplomas universitarios para favorecer el mercado laboral entre los dos países. Las buenas relaciones entre Serbia y Albania pueden incentivar la financiación de los proyectos de infraestructuras de la UE, con lo cual hay un motivo más en promover estas relaciones para recibir las ayudas europeas.

Para Albania la relación con Serbia representa uno de las cuestiones más importantes de la diplomacia pública no solo por el tema de Kosovo sino también en la promoción y la defensa de la comunidad albanesa que vive en sur de Serbia, en la valle de Presheva. A pesar de las divergencias enormes que hay sobre Kosovo, los dos países han entendido mediante las iniciativas de cooperación y dialogo la nueva realidad que unen los dos países en el camino hacia la UE. En segundo lugar, la diplomacia activa de Alemania dirigida por la canciller Merkel que ha hecho de Serbia y Albania las estaciones más importante del su tour en diplomático en los BO, ha impulsado el estrechamiento de las relaciones como la pieza clave del progreso en la UE. No es cierto si hay alguna correlación con este impacto, pero desde 2014 los flujos comerciales entre Serbia y Albania habían crecido notablemente<sup>897</sup>. Alemania ha sido la voz más potente dentro de los países miembros en promover las relación entre Albania y Serbia y el dialogo entre Kosovo y Serbia. En varias ocasiones Merkel ha defendido la postura alemana que es que Serbia para poder ser parte de la UE tendrá que reconocer a Kosovo como país independiente. Para muchos analistas éste foro y el estrechamiento de las relaciones es resultado de la Iniciativa de Berlín en 2014 para los BO que fue seguida por los conferencias de Viena y Paris. En la conferencia de Viena en 2015 se habló también de la creación del foro empresarial de los BO.

### 10.3 La percepción de la sociedad albanesa sobre Serbia

---

<sup>897</sup> Noticia en octubre de 2016, sobre el aumento del comercio entre 2014-2016.  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-serbia-trade-volume-in-growth-10-14-2016>

La independencia de Kosovo, los flujos comerciales, el aumento de los intercambios en diferentes campos y la integración conjunta de los dos países han hecho que la percepción ciudadana en Albania sobre Serbia y los serbios sea un factor de cambio eminente y “orgánico” que sostiene estas relaciones. Éste cambio social es una pieza clave de transformaciones no solo entre los dos países, sino en general entre las sociedades de los BO. En el caso de Albania habido un acercamiento *natural* porque en general el debate político en Albania se caracteriza por la ausencia de tonos nacionalistas. Debido a que la retórica de la clase política es menos nacionalista comparado con la clase política en Serbia, esto no ha influido en la motivación política para extender las relaciones. La sociedad albanesa y la política exterior han creado una plataforma autónoma sostenida por el efecto UE, en promover estas relaciones.

A pesar de que no hay evidencias de una relación directa entre la decisión política y la percepción ciudadana de extender las relaciones entre los dos países, la política exterior de Albania ha sido flexible en función de la importancia que conlleva la política regional en el camino hacia la integración. La política exterior es una parte muy importante en la integración europea y el caso de Serbia es la prueba más visible de esta relación. Entre la población albanesa y serbia en términos de como vean ellos las relaciones regionales, hay que decir que el caso albanes es menos implicado en la relación política-nacionalismo. En las campañas electorales en Albania el nacionalismo no es un tema que ayuda en sumar votos, aunque en la historiografía albanesa existen varias razones en introducir elementos nacionalistas en la comunicación política.

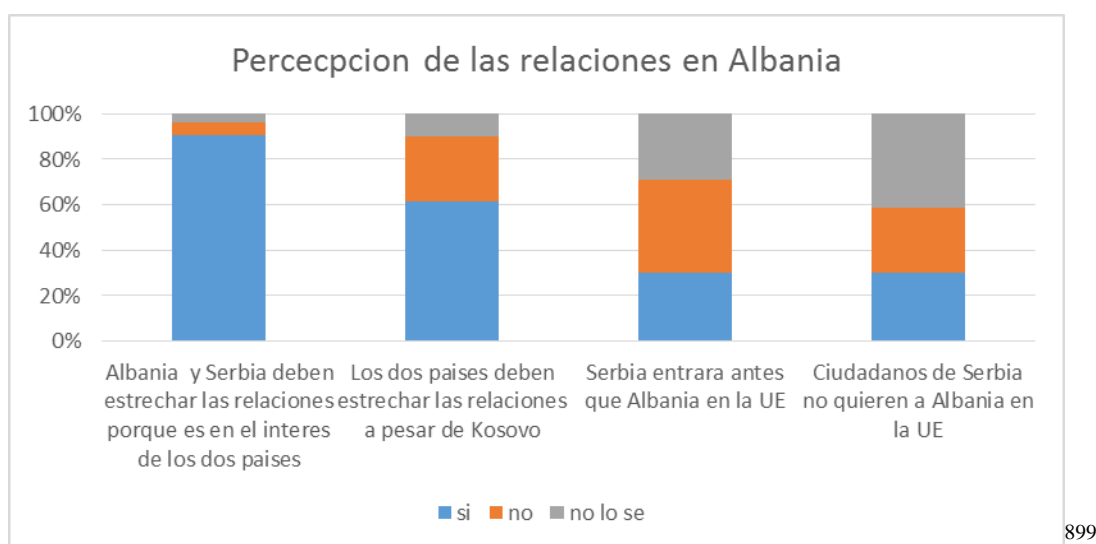
La percepción de los ciudadanos encuestados en 2015 realizados por el AIIS <sup>898</sup> se expresa en favor de estas relaciones y aprueban con mayoría el acercamiento entre los dos países. La plataforma de la integración europea no es solo uno de los motivos de éste cambio que incluye la normalización de las relaciones en los BO. Los ciudadanos perciben la política de integración como una “competición” entre los países en quien va ser primero parte de la UE. La clase política también utiliza esta política en el debate político, exigiendo a los gobiernos cambios necesarios para seguir el ritmo de otros países que están un paso más adelante en éste proceso. Serbia era un paso más adelante que Albania en esta política, que refleja una cierta ventaja que el país mantiene en los

---

<sup>898</sup> Instituto Albanes de las Relaciones Internacionales

criterios políticos, estado de derecho y económicos. Serbia empezó la negociación de los capítulos de adhesión 3 años antes, y entre la percepción ciudadana y el debate político esto se convierte en un campo de “batalla” o una carrera en la integración europea.

**Grafico 15: Percepciones de los ciudadanos albaneses sobre Serbia**

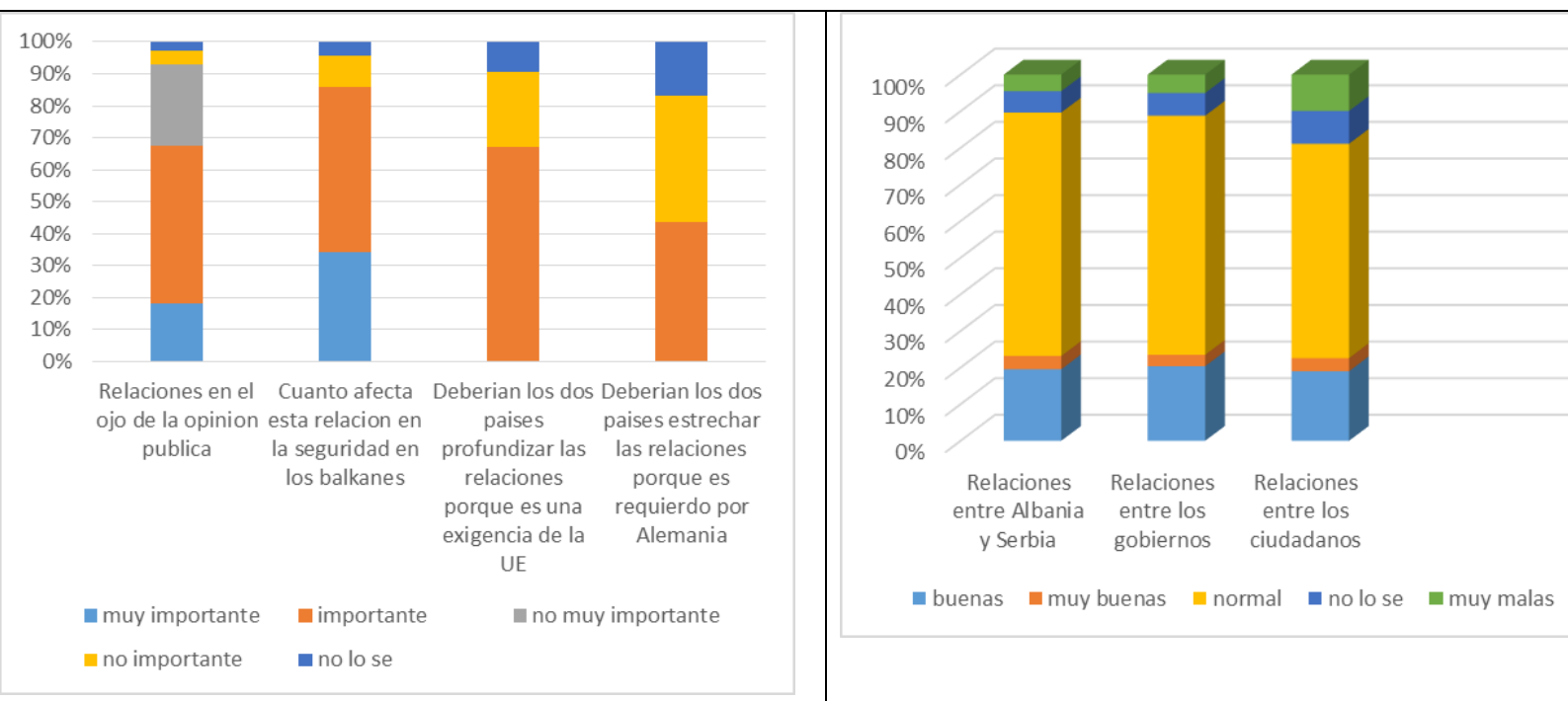


En todos los aspectos los ciudadanos albaneses tienen buena percepción sobre las relaciones con Serbia y son conscientes de que la política de integración ha influenciado para que los dos países estrechen las relaciones en diferentes campos. En los sondeos realizados llama la atención que esta relación se evalúa en diferentes niveles. En primer lugar los ciudadanos se expresan optimistas que los dos gobiernos estrecharan más las relaciones económicas y en segundo lugar, los ciudadanos albaneses son receptivos con la sociedad serbia, en el sentido de cultura, turismo, arte y aprueban el intercambio cultural y social. Como se ve en los sondeos en todos los aspectos esta relación se ve muy positiva y el hecho de que Kosovo era motivo de “batalla” diplomática, no influye en la percepción ciudadana sobre el futuro de estas relaciones que la mayoría de los encuestados lo ven como positiva.

**Grafico 16: Percepción de los ciudadanos albaneses 2015 hacia Serbia**

<sup>899</sup> AIIS, *Albania-Serbia in the eyes of the Albanian Public*. Tirana 2015.





Fuente AIIS.

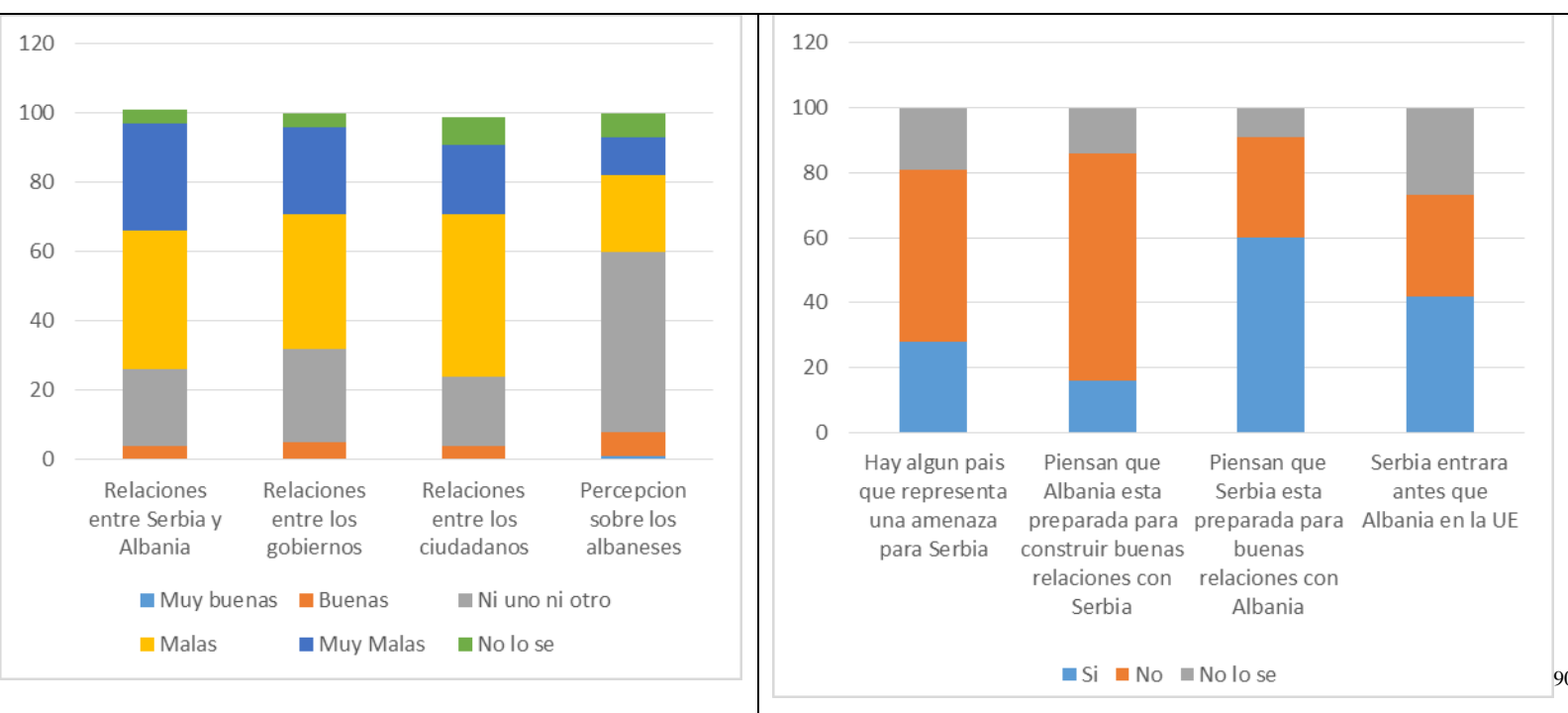
La percepción de las relaciones con Serbia a pesar de muchos “choques” durante la historia entre los dos países, la represión del régimen de Milosevic en Kosovo es el factor más determinante que ha afectado las relaciones a pesar de que entre los dos países hay diferentes momentos de beligerancia, como la ocupación del norte de Albania por el ejército serbio durante las guerras balcánicas en 1912, los masacres sobre los civiles durante la I Guerra Mundial del ejército serbio en Kosovo. Los encuestados no creían que la memoria histórica iba influir en estas relaciones.

El efecto de la integración europea es uno de los factores decisivos en la percepción de estas relaciones. El hecho de que los dos países mantienen el mismo camino, y que tienen en común los mismos desafíos, hace que se acercan más políticamente e intentan a sobre pasar los desacuerdos en el tema de Kosovo. Esta percepción positiva es una herramienta útil para el gobierno de Albania en plantear más cooperación entre los dos países. Por otro lado las percepciones positivas de la sociedad albanesa pueden servir como un puente de contacto con la sociedad albanesa en Kosovo que constituye el 90% de la población y la minoría serbia. Éste factor es una aportación importante en las relaciones entre Kosovo y Serbia y también en la convivencia étnica en Kosovo.

### 10.3.1 La percepción de los ciudadanos serbios sobre Albania

Los ciudadanos en las encuestas realizadas tienen percepciones más conservadoras en relación a Albania incluyendo a los ciudadanos y el gobierno. En comparación con las percepciones de los ciudadanos albaneses sobre Serbia, en general las percepciones de los ciudadanos en Serbia son menos optimistas. Como en el caso de Albania, Kosovo y la memoria histórica influye en la creación de una imagen diferente sobre Albania. En el caso de Serbia, la introducción del nacionalismo y el uso de éste argumento en la vida política es uno de los factores que influyen en esta percepción. Teniendo en cuenta que para la clase política, el caso de Kosovo es inseparable del debate político, éste argumento ha “nutrido” la opinión pública con elementos nacionalistas y ha puesto la situación de Serbia y de la sociedad en si, como la parte más perjudicada de los cambios producidos en Kosovo a partir de 2008. Aunque en los sondeos no viene planteado como pregunta, las diferencias religiosas influyen en las percepciones de los serbios hacia los albaneses.

**Grafico 17: Percepciones de los ciudadanos serbios hacia Albania, en 2015**



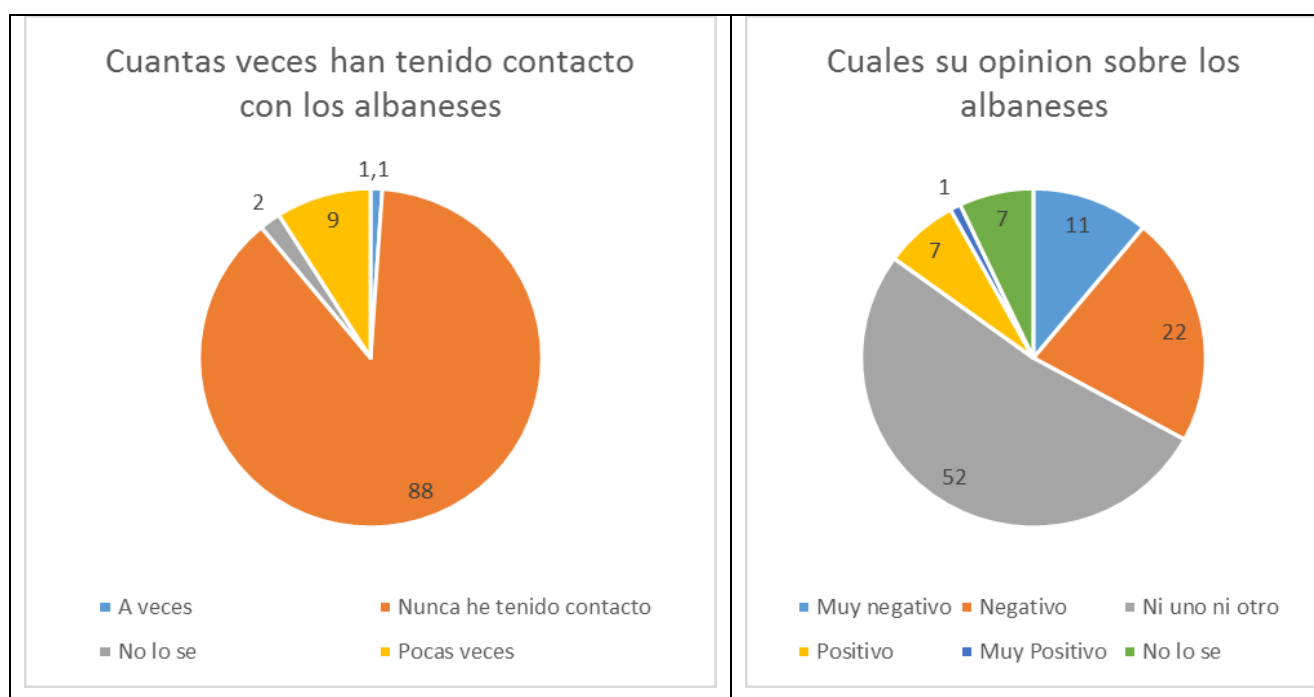
<sup>900</sup> EN la pregunta si hay algún país que representa una amenaza para Serbia, 41% de las respuestas indicaban a Albania, 30% a Croacia y 21% a los EE.UU.

*Fuente IPSOS*

Aunque en la opinión pública internacional, Kosovo se conoce como un país víctima de la represión del régimen de Milosevic, y anteriormente por la negación de los derechos civiles, el uso de un discurso político poniendo Serbia y el pueblo serbio como víctima de las guerras de los años 90, han fomentado la idea de que los vecinos de Serbia en general tienen una actitud de enemistad hacia Serbia. En las encuestas llama la atención la pregunta sobre qué país representa una amenaza para Serbia, y la respuesta que Albania en primer lugar y Croacia en el segundo, refleja la percepción de los ciudadanos sobre Albania.

Como se ve en los gráficos, la gran mayoría de los serbios no han tenido nunca contacto con los albaneses aunque son países vecinos. Teniendo en cuenta todos los factores que incluyen, relaciones entre los gobiernos, integración europea, flujos comerciales, intercambios culturales, podrían traer una mejoría de estas percepciones en el futuro. En la pregunta sobre la opinión hacia los albaneses, solo 8% decían de tener una opinión buena a pesar que casi 90% de los encuestados no han tenido nunca contacto con ellos.

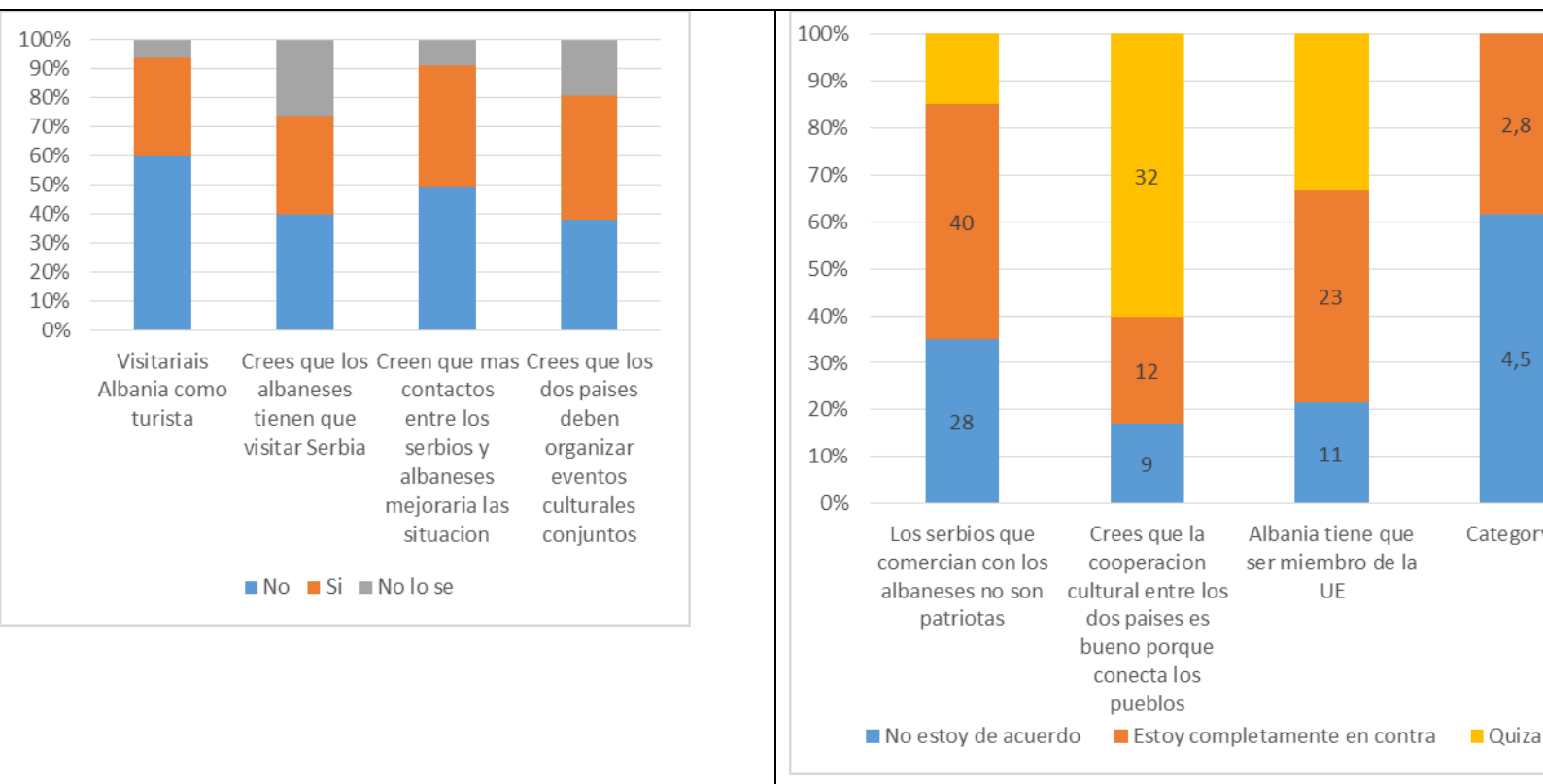
**Grafico 18: Percepciones de los ciudadanos serbios hacia los albaneses**



Fuente IPSOS 2015

Es llamativo el hecho que la mayoría de los encuestados no están dispuestos a conocer Albania y en menor medida aceptarían que los albaneses visitasen a Serbia. De los encuestados solo 2% habían visitado Albania<sup>901</sup>. En la pregunta si tuviesen contactos con los albaneses, esto serviría como un motivo de cambio en la percepción, 50% creían que esto cambiaría sus percepciones sobre los albaneses. Parte de éste resultado es una fusión entre la población serbia de los albaneses en Albania y Kosovo. Aunque se trata de fines turísticos, la pregunta sobre, si visitarían Albania, se correlaciona con la pregunta sobre la posible amenaza que podría tener Serbia, y se puede percibir como una sensación de inseguridad para visitar Albania.<sup>902</sup>

**Grafico 19: Percepción en Serbia sobre las relaciones bilaterales con Albania**



Fuente IPSOS 2015

<sup>901</sup> Resultados de las encuestas sobre las percepciones de los serbios hacia Albania. pp. 23.  
[Rhttp://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumentipdf/Serbia-and-Albania-Relations-and-Perceptions\\_engl.pdf](http://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumentipdf/Serbia-and-Albania-Relations-and-Perceptions_engl.pdf)

<sup>902</sup>

Aunque se trate de una actividad comercial que conlleva beneficios para el desarrollo económico los encuestados no estaban en favor de las relaciones económicas entre los dos países. Casi 50 % de ellos decían que estaban en contra y solo 17 % decían que era algo positivo. A nivel político, económico y social existe una percepción relativamente conservadora sobre los albaneses y en estrechar las relaciones con Albania. En el sondeo casi 50% de los encuestados no valoran positivamente las relaciones entre los dos países y estaban en contra de estrechar aún más estas relaciones.

Otro sondeo realizado periódicamente por *Gallup Balkan Monitor*, en 2014 revelaba que solo 12 % de los serbios estarían dispuestos a convivir con albaneses, mientras 60% de los albaneses decían que era posible convivir con los serbios. En general la percepción de la sociedad serbia es de “perdedores” sobre todo reconociendo el estatus de Kosovo. El uso de la política nacionalista y la creación de una idea de “victimización” que tiene raíces históricas han influido en las percepciones sobre Albania. La mayoría de los ciudadanos encuestados estaban en favor de profundizar las relaciones, a pesar de la relación que tiene Serbia con Kosovo. Es llamativo el hecho que la mayoría de los encuestados decían que esta relación tiene que profundizarse aún más, independientemente de la UE y el interés que Alemania ha demostrado en estrechar aún más las relaciones entre los dos países.

En el mes de febrero de 2016 otro sondeo del *Centro de la Política de Seguridad* en Belgrado, revelaba que más de 74% de los ciudadanos de Serbia no estaban dispuestas a luchar contra Kosovo para recuperar éste territorio. La mayoría de los ciudadanos no querían más conflictos armados hacia otro país o en general en la región. Según esta encuesta 65% nunca habían estado en Kosovo y 80% nunca habían conocido un albanes de Kosovo<sup>903</sup>. Según el perfil de los encuestados, los menores de 40 años que nunca habían participado en las guerras de ex Yugoslavia estaban más dispuestos a participar en conflicto armado. En el sondeo solo 10 % de la población decía que estaban en favor de la independencia de Kosovo, 25% decían que en el futuro Kosovo sería independiente, y 25% decían que Kosovo sería otra vez parte de Serbia o sería repartido

---

<sup>903</sup> Resultados del sondeo publicado el 16 de febrero en Belgrado.

<http://www.balkaninsight.com/en/article/the-majority-in-serbia-unwilling-to-go-to-war-for-kosovo-02-14-2017>

entre Albania y Serbia. En cuando a la situación en Serbia la mayoría de los encuestados evidenciaban los problemas principales de Serbia con los partidos políticos, corrupción, desempleo y crimen organizado.

### 10.3.2 Gran Albania versus Gran Serbia

La bandera de la “Albania étnica” expuesta en el partido de futbol en octubre de 2014 entre Serbia y Albania en Belgrado dio lugar a la resucitación ante la opinión pública serbia de la cuestión sobre la “Gran Albania”.<sup>904</sup> La noticia supero el mundo deportivo y acaparro gran parte de la prensa internacional. Para el primer ministro de Serbia lo ocurrido era “*una complot de los extremistas para desestabilizar la región*”, mientras para el presidente de Serbia los cantos nacionalistas y los insultos a los símbolos nacionales de Albania era “*la respuesta adecuada a la provocación*”. Estas declaraciones fueron acompañados de una nota de protesta del Ministerio de Exteriores de Serbia ante la embajada de Albania en Belgrado. El asunto llego hasta la CE que condeno la violencia usada durante el partido así como las provocaciones.

Anteriormente, en la conmemoración de los 100 años de la independencia de Albania en noviembre de 2012, hubo una manifestación social y eufórica sobre la “Cuestión Albanesa” que causo intercambio de declaraciones diplomáticas en el caso de Serbia y Grecia con Albania y la anulación de la visita programada del ministro de asuntos exteriores de Grecia Dimitris Avramopoulos en Albania. Aunque no hay evidencias oficiales y programas políticos sobre la cuestión, éste tema es parte sustancial del nacionalismo albanes pero extendida solo a una esfera social y no política o pública. La diferencia entre Serbia y Albania consiste en que en Serbia esta plataforma se presenta en términos semioficialitas mientras en Albania se trata solo de un movimiento de los segmentos ultranacionalistas de la sociedad que en general no ejercen y no tienen ninguna importancia en la esfera pública y política de Albania.

En la creación de las percepciones entre las dos sociedades y las relaciones entre los dos países, las ideas nacionalistas de la revisión de las fronteras en base de la retrospectiva

---

<sup>904</sup> El video de la bandera sobrevolando el estadio “Partisan” de Belgrado  
[https://www.youtube.com/watch?v=p1fxF1PZqvs&oref=https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv%3Dp1fxF1PZqvs&has\\_verified=1](https://www.youtube.com/watch?v=p1fxF1PZqvs&oref=https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv%3Dp1fxF1PZqvs&has_verified=1)

historiográfica de los dos países son parte integral del nacionalismo. Esta influencia se extiende más entre las dos poblaciones y en menor medida entre los gobiernos y no hay una postura oficial en referencia a la “grandeza” de los dos países. La idea de gran Albania y gran Serbia tienen raíces en las modificaciones territoriales producto de la *Conferencia de Londres*<sup>905</sup> en el caso de Albania y en el reino de Serbia en el siglo 14 que se reconoce como el máximo esplendor de la predominancia serbia en los Balcanes.

El argumento ultranacionalista en el caso de “Gran Albania” se basa en incluir todos los territorios que Albania antes de la Conferencia de Londres. Estos territorios incluyen el norte de Grecia, la Macedonia del Este el sur de Montenegro y Kosovo. Hay que subrayar que hoy en día en todos estos territorios vive una población mayoritaria albanesa. Excepto en norte de Grecia en la región de *Epirus*, no hay una población y entidad política albanesa, debido a una política muy “agresiva” hacia esta población durante la expulsión de los albaneses en la región de “Cameria”<sup>906</sup> antes y después de la II Guerra Mundial y la asimilación de la población histórica de los albaneses de Grecia conocido como *Arvanitas*. En Macedonia los albaneses constituyen casi el 30% de la población y en Montenegro el 8%.

Para el ultranacionalismo albanes estos territorios son parte de la “Albania Natural” y en muchas ocasiones éste nacionalismo se expresa en los partidos de fútbol o en manifestaciones en defensa de los derechos de los albaneses en los territorios dónde ellos viven. El ultranacionalismo no se expresa en plataformas políticas. En las últimas elecciones parlamentarias el partido político “*Alianza Rojo y Negro*” que sostiene la idea de la “*Gran Albania*” obtuvo solo 10,000 votos sin poder tener ningún escaño en el parlamento albanes. Entre la sociedad civil no existen asociaciones importantes relacionados con la plataforma de la “*Albania Étnica*” y en la representación política en el parlamento y en la política exterior de Albania no se plantea como idea la “*Gran Albania*”. Esta idea es usada habitualmente de forma no oficial para revindicar los derechos negados de las poblaciones albanesas en los BO que tienen raíces en la *Conferencia de Londres en 1913*. La línea oficial de todos los gobiernos albaneses ha sido en respeto de la integridad territorial de los países vecinos y en la defensa de los

---

<sup>905</sup> En la Conferencia de paz de Londres en mayo de 1913, que dio lugar al fin de la I Guerra balcánica el Tratado de Londres se dividió casi el 40% de los territorios de Albania junto con su población, entre Grecia, Serbia y Montenegro. Para el nacionalismo albanes éste hecho fue la injusticia más grande histórica hacia el pueblo albanes.

<sup>906</sup> R.Elsie, B. (2013) Destani. *The Chams Abanians of Greece*. Tauris. London, London. pp. 100-120.

derechos de los albaneses en Macedonia junto con la implementación de los acuerdos de Ohrid, la defensa de los derechos de la minoría albanesa en Montenegro y la integración como país independiente de Kosovo en la OTAN y la UE. Entre la clase política albanesa fuera de Albania solo el partido de “*Vetvendosja*”<sup>907</sup> en Kosovo plantea es su programa político la unificación de Albania y Kosovo<sup>908</sup>.

Los sondeos que se han realizado respecto a la cuestión han sido contradictorios. La “*Gallup Balkan Monitor*” en 2006 concluía que 75% de los encuestados en Kosovo y Albania eran en favor de la idea de “*Gran Albania*” pero solo 25% de los encuestados en Kosovo estaban en favor de la unificación entre Kosovo y Albania. La percepción de los ciudadanos albaneses sobre la “*Gran Albania*” es favorable incluyendo también las poblaciones albanesas en Macedonia y Kosovo. Entre esta *percepción* social y las plataformas políticas en todos los escenarios no existen conexión ideológicas ni programas políticos, con lo cual se puede decir que la idea de la “*Gran Albania*” es meramente una percepción social sin más implicaciones. En un estudio realizado en noviembre de 2014 por el IFIMES (Centro de Estudios Balcánicos y Orientales) en Ljubiana, la conclusión ponía en evidencia que el mito de la *Gran Albania* era una invención del nacionalismo serbio para defender el proyecto nacionalista serbio sobre la *Gran Serbia*<sup>909</sup>.

El tema en varias ocasiones ha sido mencionado por los líderes políticos en Serbia sobre todo del primer ministro Vucic y por el ultra radical Sesejl que han hecho llamamiento para la movilización contra la idea de la “*Gran Albania*”<sup>910</sup>. Esta línea ha sido respaldada también por el ministro de exteriores de Serbia Ivica Dacic<sup>911</sup>. En todo éste debate en Albania hay un rechazo oficial de todos los partidos políticos parlamentarios y del gobierno albanes. Parte de éste rechazo son también las elites de las principales

---

<sup>907</sup> Auto proclamacion en Albanes.

<sup>908</sup> Durante el mes de agosto en una encuesta mediante entrevistas que el autor de éste trabajo realizo con representantes de la sociedad civil y periodistas en Kosovo, ninguno de ellos demostraba empatía sobre la unificación de Albania y Kosovo. Ellos estaban en favor de la convivencia con la minoría serbia en el país y decían que la convivencia entre los albaneses y serbios era para el bien de Kosovo y de la region. En general la percepción de ellos sobre Kosovo se basaba solo en la calidad democrática y la calidad de las instituciones.

<sup>909</sup> <http://www.ifimes.org/en/8869>

<sup>910</sup> Declaraciones de Vucic ante la Agencia estatal de noticias de Serbia. <http://www.balkaneu.com/vucic-greater-albania-exist/>

<sup>911</sup> Entrevista del ministro de exteriores de Serbia <http://www.thebalkansdaily.com/dacic-greater-albania-great-danger/>



religiones en Albania. En las declaraciones oficiales del gobierno albanes no hay referencia que aprueba alguna iniciativa sobre la “cuestión albanesa” “Gran Albania” o “Albania Natural”. A pesar de la negación de un proyecto nacionalista, la CE ha mantenido bajo presión la proyección regional de Albania y las relaciones con Kosovo. Periódicamente la CE en sus informes anuales de progreso ha evaluado positivamente la política regional de Albania hacia sus vecinos. En algunas ocasiones el primer ministro Rama ha declarado que una posible negación de la entrada de Albania en la UE<sup>912</sup>, provocaría una ola de nacionalismo y una posible unificación entre Albania y Kosovo, a pesar de que los sondeos en Kosovo no aprueban esta unificación.

En el caso de Serbia la idea de “Gran Serbia” fue resucitado por el régimen de Milosevic y fue uno de los elementos de la acción militar del ejército yugoslavo para proteger las poblaciones serbias allí dónde fuesen<sup>913</sup>. Bajo esta política, Serbia pretendía incluir en su territorio a todas los serbios junto con sus territorios en BiH, Croacia y Kosovo. Hay tres ideas sobre la “Gran Serbia” que han ido evolucionando con el tiempo. En primer lugar es la “Gran Serbia” refiriéndose al florecimiento del “factor serbio” en el siglo 14, según la historiografía serbia<sup>914</sup>. El segundo planteamiento era la posición del régimen de Milosevic de incluir en la federación Yugoslava, en la parte que quedaba de la desmembración, las poblaciones serbias junto con sus territorios, principalmente en BiH y Croacia. Una influencia relativamente importante en este proyecto ha jugado las tesis de Vaso Cubrilovic sobre la creación de un estado étnicamente serbio con la expulsión de los albaneses.<sup>915</sup>

La tercer idea que sigue siendo vigente hoy en día, que caracteriza la política exterior de Serbia, es la persistencia en defender los acuerdos de Dayton que cubren de poderes cuasi soberanos la República *Srpska*, mientras en el caso de Kosovo hay una posición

---

<sup>912</sup> Declaraciones del Primer ministro Albanes, Edi Rama abril 2015.

<https://euobserver.com/foreign/128273>

<sup>913</sup> Conclusiones contra Milosevic en octubre de 2002 durante el juicio contra los crímenes contra la humanidad en el Tribunal especial penal para los crímenes en ex Yugoslavia  
<https://www.theguardian.com/world/2002/oct/02/warcrimes-milosevic-trial>

<sup>914</sup> Éste imperio incluía parte de la antigua Dalmacia, territorios de Rumania, Bulgaria, Macedonia, Montenegro, Kosovo hasta Grecia. Éste es la versión más magnificada de la Gran Serbia.

<sup>915</sup> “The explosion of the Albanians” fue un memorándum preparado y escrito entre 1897 y 1990 por el serbo-bosniaco Cubrilovic. Él fue una figura política importante en el nacionalismo serbio, miembro de la academia de las ciencias de Serbia y profesor de la Universidad de Belgrado en el periodo entre las dos Guerras Mundiales. El participo en el asesinato del Arché Duque de Austro-Hungría, Ferdinand en Sarajevo en 1914, que desencadenó la I Guerra Mundial.

oficial en la defensa de la soberanía serbia sobre Kosovo. Se puede decir que esta política es parte de una actividad orgánica de casi todos los partidos políticos y del gobierno de Serbia. En la votación del programa de su gobierno en agosto de 2016 el primer ministro de Serbia declaraba que;

*“El gobierno de Serbia continuara su compromiso en la defensa y los intereses de Serbia según las leyes internacionales y continuara el fortalecimiento de las relaciones con la República Srpska según los acuerdos de Dayton.”*<sup>916</sup>

En la configuración de la política regional de Serbia ha influido la enemistad entre Rusia y la UE, que ha fortalecido la posición de Serbia en la región preservando parte de su retórica nacionalista sobre todo en la defensa firme de los acuerdos de Dayton. Esta relación ha dado lugar a una cuarta versión más hipotética sobre la “Gran Serbia” que podría ser la unificación de Serbia con la República Srpska y el norte de Kosovo que mantiene una relación política y administrativa con Serbia fuera del contexto constitucional de Kosovo y del plan Ahtisaari. En el foro de seguridad de Belgrado en 2016 hubo un intercambio de declaración sobre la zona industrial de Trepca en el norte de Kosovo, cuando el primer ministro albanes contestaba a las declaraciones de Vucic sobre Trepca, diciendo que esta planta industrial es propiedad de los ciudadanos de Kosovo y pertenece a Kosovo. En abril de 2016 durante una visita en el norte de Kosovo el primer ministro Vucic declaraba que Trepca es propiedad de la comunidad serbia y pertenece a Serbia, aunque forman parte dentro de territorio de Kosovo. Él estaba en contra de la gestión de esta mina por el gobierno de Kosovo y por el cambio en la dirección de esta planta industrial.<sup>917</sup>

Dragan Popovic director del “Centro para Políticas Practicas” en Belgrado ha manifestado, que la supuesta partición de Kosovo confirmaria la doctrina que la formación de los estados étnicamente homogéneos pone en peligro la estabilidad de la región. El riesgo para la paz y la estabilidad en los Balcanes es muy grande en una posible partición de Kosovo. Según él, la formación de los estados en los Balcanes ha terminado y dentro de las mismas fronteras hay que encontrar la solución para las

---

<sup>916</sup> Declaraciones tomadas por la emisora más grande de Serbia B92

[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=08&dd=09&nav\\_id=98850](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=08&dd=09&nav_id=98850)

<sup>917</sup> La planta industrial de Trepca emplea a más de 23 000 personas y es el complejo industrial más importante de Kosovo y de las más importantes en la región.

minorías y los derechos de los grupos particulares. Los grupos de interés albanes en Kosovo piensan que la partición de Kosovo traería consecuencias en las comunidades albanesas en Serbia y en Macedonia dónde la presión demográfica albanes es cada vez más mayor sobre la mayoría macedonia.

Mientras Serbia mantenga el pulso de la integración europea y hay una mejoría de las relaciones entre Rusia y la UE, esta versión es menos realizable pero sigue siendo un plan alternativo para Serbia. Hay un efecto relativamente evidente sobre el cambio de las balanzas políticas en Serbia y en la región debido a la relación difícil que mantiene Rusia con la UE. Se trata de una relación multidimensional que pone a prueba el comportamiento de los países de BO en los procesos de integración y europeización. Las ayudas en la industria de defensa que Rusia siguió prestando a lo largo de 2015-2016 a Serbia junto que las declaraciones del ministro de exteriores de Ivica Dacic<sup>918</sup>, que Serbia necesita fortalecer su capacidad militar para proteger las poblaciones serbias en la región y defenderse a los posibles situación de beligerancia, mencionando a Croacia, sirve como argumento en un nuevo rumbo de la política regional de Serbia y un intento de salvaguardar un opción reformada de la “Gran Serbia”.

En 2016 Serbia junto con Rusia y Bielorrusia organizaron entrenamientos militares conjuntos en Serbia, que se llamó la “Fraternidad Eslava” y fue una demostración de la alianza militar entre estos países y también un señal político para los países de la región y la UE. Paralelamente la OTAN organizaba otro entrenamiento militar en Montenegro, en éste caso una simulación de emergencia humanitaria. En las elecciones parlamentarias de 2016 en Montenegro el primer ministro Milo Djukanvic acusaba a Presidente Putin de interferirse en las elecciones del país mediante la financiación de la oposición<sup>919</sup>. En todo caso es evidente que mediante la fusión nacionalismo-integración europea Serbia ha encontrado el equilibrio necesario en actuar dentro de los desafíos de su política exterior y doméstica.

Todos estos elementos giran el entorno de cuál hubiese sido el estado de la cooperación regional sin la integración europea. La idea de “grandeza” en los dos escenarios se

---

<sup>918</sup> Declaraciones de Dacic después del encuentro con el ministro de exteriores de Rusia Sergey Lavrov en 13 de diciembre de 2016. <http://www.balkaninsight.com/en/article/dacic-serbia-getting-arms-donation-from-moscow-12-12-2016>

<sup>919</sup> Reuters noviembre 2016. <http://www.reuters.com/article/us-serbia-defence-russia-idUSKBN12Y1JX>

desarrolla en diferentes áreas. En primer lugar sirve a la política exterior de Albania y Serbia para denunciar cualquier acercamiento con sus poblaciones y las entidades políticas étnicas fuera del país<sup>920</sup>. La respuesta en éste caso del gobierno albanes ha sido que Kosovo y Albania tienen un futuro junto pero solo bajo la UE y esto es la política oficial de Albania. En el caso de Serbia, la implicación en el norte de Kosovo sobre pasa la cooperación regional o el dialogo entre Serbia y Kosovo y ha usado la población serbia en norte de la ciudad de Mitrovica como parte integral su la población extendiendo los efectos administrativos y derechos más allá de su frontera, permitiendo a ellos el derecho de votar en las elecciones generales. La política de integración ha sido el neutralizador de los intentos de ampliar el espectro nacionalista a las afueras en las zonas de influencia política-étnica en los BO a pesar de esto los países de los BO tienen aún dificultades en transformar por completo la retórica nacionalista.

#### 10.4 La cooperación entre la sociedad civil

La sociedad civil ha sido el primer elemento de cooperación entre los dos países. Estas organizaciones fueron las primeras que articularon la idea de la paz en la región y que pusieron los primeros contactos incluso en tiempo de guerras, como fue por ejemplo la iniciativa *Igman*<sup>921</sup>. Éste sector de la sociedad ha visto en la cooperación entre los dos países una “arsenal” de intercambio de ideas y perspectivas en como “catar” mejor las relaciones entre los dos países. La comunidad internacional y diferentes agencias no gubernamentales han empujado la cooperación entre la SC sabiendo que el efecto que causa la presión de los grupos de interés entre los dos gobiernos es un causa interviniente poderosa que pone en función la cooperación entre los dos países y uno de los factores que fortalecen el dialogo. Esta cooperación entre la sociedad civil se ha extendido en diferentes áreas donde destacan la política de integración europea, seguridad, medio ambiente, tráfico de seres humanos etc.

---

<sup>920</sup> Por ejemplo los consejos de gobierno entre Albania y Kosovo se han visto por Serbia como una amenaza hacia la integridad y la soberanía de Serbia y ha llamado el asunto como el perturbador de la paz en los BO.

<sup>921</sup> Esta iniciativa toma su nombre por la montaña cerca de Sarajevo que fue lugar de los juegos olímpicos de invierno en 1984. Durante el bloqueo de Sarajevo en la guerra de Bosnia civilistas de la sociedad civil de Serbia, Croacia, Montenegro y BiH se organizaron en defensa y ayuda de la población civil donde marcharon desde esta montaña hacia la ciudad de Sarajevo. Después de la guerra ha sido uno de los ONG más importantes en los procesos de paz en la región.

La presencia de la SC en la vida política y la toma de decisiones es un estándar europeo y de la calidad democrática en el mundo desarrollado, y teniendo en cuenta éste elemento la EU ha puesto siempre interés en fomentar el efecto horizontal y vertical de la SC en los BO. En el tratado de Lisboa se establece en el artículo 11 la importancia que juega el trabajo de la SC en el fortalecimiento de la calidad democrática. La fase de la implementación del “*Acquis*” comunitario y negociación de los artículos de adhesión prevé una amplia consulta con la SC que tiene su origen en el tratado de la UE.

La participación ciudadana y la consulta con los grupos de interés son también recogidas en éste artículo<sup>922</sup>. Anteriormente la CE en 2008 había aprobado el documento “*Civil Society Facility*” dentro del IPA I. Éste documento apoyaba las iniciativas de la SC y fomentaba la cooperación de la red de SC en los BO. En 2015 en el informe de progreso de la CE sobre Serbia, se valoraba la mejoría en la participación de la SC en el proceso de adhesión. En la negociación de los capítulos de adhesión 23 y 24 más de 60% de las recomendaciones de SC en Serbia se habían aceptado. En el caso de Albania la SC era parte activa en el proceso de integración y participaba activamente en el *Consejo Nacional de Integración*, que era un órgano importante con la participación de los entes de interés y con cierta importancia en el camino hacia la UE. Teniendo en cuenta las recomendaciones de la UE, el gobierno albanes aprobó unas decisiones<sup>923</sup> estableciendo una hoja de ruta de nueve puntos en el apoyo que el gobierno podría prestar en hacer más eficaz el trabajo de la SC. Posteriormente el gobierno aprobó la ley que establece el funcionamiento del *Consejo Nacional de la Sociedad Civil*.<sup>924</sup>

USAID en las valoraciones anuales de la SC que se basa en la sostenibilidad de; marco legal, capacidad organizacional; viabilidad financiera; propagación; previsión de servicios; infraestructura; imagen pública; calificaba en 2015 a la red de SC en Serbia con 4.1 puntos y Albania con 3.8 puntos, estos países habían mejorado desde 2013 respectivamente con 0.5 puntos. Serbia era el país que peor puntuación tenía en 2015 en

---

<sup>922</sup> Artículo 11, de la TUE. Punto 2. Las instituciones mantendrán un dialogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. Punto 3. Con el objetivo de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la UE la CE mantendrá amplias consultas con la sociedad civil.

<sup>923</sup> Decisión nr 459 del Consejo de Gobierno, mayo de 2015

<sup>924</sup> Ley nr 119/2015.

relación a los países de los BO<sup>925</sup>. Según USAID estos países estaban en la fase de “*Dificultad de Sostenibilidad*” y no habían tenido muchos cambios desde 2005 en el índice de sostenibilidad de SC. Los problemas que evidenciaba éste estudio, destacaban la contabilidad de las ayudas que estas organizaciones recibían, sobre carga de personal y eficacia.<sup>926</sup> En el caso de Serbia el estudio criticaba la actuación del gobierno hacia algunas de las SC que hacían investigaciones en temas de corrupción. El gobierno descalificaba el trabajo de la SC con el argumento que ellos recibían fondos extranjeros.<sup>927</sup>

Entre los dos países, hay una cooperación estrecha en los trabajos de la SC y el papel que tienen estas organizaciones en las relaciones entre Serbia y Albania. El centro conjunto de relaciones Serbia y Albania que se creó en octubre de 2015, es la promotora del estrechamiento de las relaciones entre la SC y ejerce como uno de los grupos de interés más importante en las relaciones bilaterales. Éste centro fue promovido por el *Instituto Albanes de Estudios Internacionales y el Foro de la Relaciones Internacionales del Movimiento Europeo de Serbia, EMinS*<sup>928</sup>. Desde su creación éste movimiento ha tenido como meta la adhesión de Serbia en la UE y ha sido uno de los grupos de interés más activos en liderar el camino de la sociedad serbia hacia la UE. Anualmente esta organización junta a diferentes personalidades políticos, académicos, empresas en conferencias anuales que miden la política de integración y siguen de cerca los desafíos de los países en el camino hacia la UE.

La actividad más extensa en la SC entre los dos países se ha notado en la política de integración que anualmente organiza actividades conjuntos para debatir los desafíos entre los dos países en el camino hacia la UE<sup>929</sup>. En mayo de 2016 más de 100 representativos de instituciones estatales, organizaciones regionales, cuerpo diplomático y sociedad civil se juntaron en la conferencia “*Serbia y Albania en la Integración Europea*” en Belgrado. Para promover la red de SC entre los dos países la organización

---

<sup>925</sup> La franja de puntuación 0-3 era el mejor resultado que significaba “*Sostenibilidad Completa*”.

<sup>926</sup> USAID. The 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, pp. 12-20.

<sup>927</sup> USAID. The 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, pp. 224.

<sup>928</sup> El movimiento europeo en Serbia es una de las organizaciones más antiguas en los BO en temas relacionados con la UE que se creó en 1992 y desde 1993 es parte de la red europea del movimiento europeo.

<sup>929</sup> Uno de las fundaciones más importantes que ha financiado y ha acercado la SC en temas de la integración europea ha sido la “Friderich Ebert Stiftung”, que organiza anualmente conferencias conjuntas de diferentes grupos de interés en los BO, especialmente en Serbia y Albania.

“Mjaft” (Basta) en Albania y Hajde Da (Vamos) en Serbia organizaron en Tirana en septiembre de 2015 la conferencia sobre la colaboración entre la SC. En esta senda aprovechando la presencia del Ballet Nacional de Albania en tour en Serbia en abril de 2016 el Teatro Nacional de Albania y Serbia firmaban el memorándum de cooperación.

### 10.5 Lagunas de cooperación entre los dos países

A pesar de un cambio positivo en las relaciones entre los dos países, la cooperación representa algunas lagunas en dos niveles; seguridad y cooperación económica. Los dos países aunque participan en diferentes iniciativas regionales carecen de acuerdos en la política de seguridad. La necesidad de la firma de un acuerdo bilateral mejoraría las relaciones y tendrían un efecto positivo en la región. A pesar de que los intercambios y dialogo político entre los dos países han aumentado, todavía existe un clima de desconfianza<sup>930</sup>. La adhesión de Albania y Croacia en la OTAN ha mejorado los estándares de las seguridad regional a pesar de esto Serbia ve en la política regional inseguridades que se relacionan con el estatus final de Kosovo y el futuro de BiH.

A nivel sectorial, los dos países desde 2001 han firmado varios acuerdos en materia de la lucha contra el crimen organizado, corrupción, terrorismo y tráfico de drogas. Esta cooperación se ha extendido también en los otros países de la región y con la iniciativa de Serbia, en Belgrado se creó el *Centro Regional de la Lucha Contra el Crimen Organizado*, que intenta coordinar los desafíos de la región, en una de las políticas más exigentes de la UE en el camino hacia la integración europea que es la lucha contra el crimen organizado. Hasta 2016 la comunidad internacional especificaba el crimen organizado y el terrorismo islámico como una de las mayores amenazas a la estabilidad de la región, sin mencionar desafíos de índice militar.

---

<sup>930</sup> La detención en enero de 2017, en el aeropuerto de Basel en la parte Francesa del líder del partido *Para el Futuro de Kosovo* Ramush Haradinaj un ex comandante militar de UCK, causo un intercambio de acusaciones entre los dos países. Ramush Haradinaj fue acusado y juzgado por el Tribunal Penal de Haya por crímenes de guerra pero fue declarado inocente. Él fue ex primer ministro de Kosovo en 2005, fue acusado por crímenes de guerra por la fiscalía del tribunal dirigida por Carla de Ponte, y se entregó voluntariamente en Tribunal en el momento que dirigía el gobierno de Kosovo. Después del proceso judicial, la *Corte Penal Internacional por Crímenes de Guerra en ex Yugoslavia*, en la *Sala de Primera Instancia* anunció su veredicto declarando. Contra Haradinaj en julio de 2010 el tribunal ordeno reactivar un juicio parcial contra el pero en 2012 lo declaro por segunda vez inocente.

A pesar de que el gobierno serbio ha rechazado cualquier iniciativa de formar parte de la OTAN, las relaciones con la Alianza Atlántica han ido mejorando, y Serbia desde 2006 participaba en *Colaboración para la Paz de la OTAN*. En general la clase política así como la opinión pública están en contra del ingreso de país en la OTAN. En 2007 para cerrar cualquier intento de adhesión en la OTAN el parlamento adoptó la *Resolución de la Soberanía, Integridad Territorial y el Orden Constitucional*. En el artículo 6 de esta resolución se proclama la neutralidad miliar de Serbia. Para muchos analistas esta resolución fue vista en el contexto de la declaración unilateral de independencia de Kosovo y como prueba de la lealtad hacia Rusia<sup>931</sup>. La percepción de los sondeos sobre la seguridad regional calificaba a Albania como una amenaza para Serbia pero a la luz de las declaraciones del gobierno serbio, Croacia representa un obstáculo para Serbia no solo en su camino hacia la UE y en las relaciones bilaterales que incluyen temas de seguridad<sup>932</sup>.

A nivel político las visitas de los dos primeros ministros han fortalecido el dialogo a pesar de puntos de vistas diferentes en el tema de Kosovo que es el obstáculo más importante. Es entendible esta consistencia si tenemos en cuenta las consecuencias políticas que conlleva el cambio de la política hacia Kosovo, sobre todo en el caso de Serbia. El segundo punto más importante de esta cooperación está en el camino conjunto de los países en ser parte de la UE. Estos dos elementos se correlacionan entre sí, debido a que tienen influencia mutua en profundizar el diálogo político. Albania ha estado detrás del diálogo entre Serbia y Kosovo y no ha tenido un papel importante de mediación en éste dialogo.

A nivel económico el comercio entre los dos países alrededor de unos 170 millones de euros, demuestra las dificultades en la cooperación económica. No es cierto si las percepciones de los ciudadanos han interferido en éste balance. Los intercambios comerciales y los proyectos de infraestructuras son un obstáculo en profundizar una relación social. A nivel bilateral esta relación ha tenido una trayectoria positiva desde la visita del ministro de exteriores de Albania Ilir Meta en 2010 a Belgrado, pero esto no ha reflejado en los proyectos conjuntos en materia economía y de infraestructuras.

---

ISAC Fond 2011, pp. 11.

<sup>932</sup> En las reuniones de los grupos de trabajo del Consejo Europeo, Croacia bloquea Serbia en la abertura de los capítulos 23 y 24 sobre el estado derecho, justicia y derechos humanos. Anteriormente Eslovenia había bloqueado la adhesión de Croacia debido al pleito sobre la frontera marítima entre los dos países.



La relación entre los dos países carece de proyectos que influyen en el acercamiento social entre los ciudadanos que sigue siendo uno de los obstáculos para derivar las percepciones negativas que existen en los dos escenarios. En 2016 se creó la oficina regional en apoyo de las políticas sociales para los jóvenes que tiene la sede en Tirana. Esta iniciativa salió del *Proceso de Berlín* para extender la cooperación en apoyo a la integración de los jóvenes en las políticas de empleo y educación. En la conferencia de integración europea de Albania y Serbia, que tuvo lugar en mayo de 2016 en Tirana, el dirigente del Parlamento Albanés y líder del partido del Movimiento Socialista de Integración, Ilir Meta, declaró que entre los dos países hay lagunas legales debido a que la mitad de los proyectos discutidos entre Serbia y Albania no se habían materializado en acuerdos o no se habían aprobado por los parlamentos nacionales. Según él, éste vacío legal influye en la materialización de las relaciones entre los dos países.

## 10.6 El proceso de Berlín. ¿La primera cooperación reforzada en la política de Ampliación!

El proceso de integración europea para los BO, como en todos los casos de la ampliación europea, a pesar de ser una política comunitaria con la participación de las tres instituciones principales de la UE, ha sido también una política exterior activa de aquellos países que tienen interés en contra o en pro de esta política. Esta postura ha sido desarrollada dentro o fuera del Consejo Europeo y varios países miembros han visto en la política de ampliación una oportunidad de “oro” para “ajustar las cuentas” con sus vecinos<sup>933</sup>. La política de ampliación es parcialmente compartida entre las instituciones principales comunitarias y en muchos casos aunque no se reconoce oficialmente como tal, ha funcionado como una “cooperación reforzada”<sup>934</sup>. La Iniciativa de Berlín es posiblemente una cooperación reforzada fuera de la UE, por diferentes razones. Se trata de una velocidad diferente dentro de la UE en el impulso

<sup>933</sup> Eslovenia bloqueaba el proceso de adhesión de Croacia, debido al pleito sobre la frontera marítima en el golfo de Piran. Grecia bloquea la apertura de las negociaciones de Macedonia debido al nombre de la ex república de Yugoslavia. Rumania intentó bloquear el estatus del país candidato de Serbia, en cambio del reconocimiento de la minoría Vlach en Serbia. El caso de Turquía puede ser el más llamativo debido a la ocupación del norte de Chipre.

<sup>934</sup> EL tratado de Lisboa en el artículo 20 arregla el funcionamiento y los criterios de la cooperación reforzada de un mínimo de 9 países y que no abarca ninguna de las competencias exclusivas de la UE.

que quieren dar a la adhesión de los BO en la UE y agrupa a países que han estado más cerca de éste proceso desde el Consejo de Salónica en 2003. Con esta cooperación reforzada se redoblan los esfuerzos de algunos países de la UE que tienen intereses más estrechos con el sureste de Europa e intentan cubrir las lagunas que pueda dejar la lentitud de la política de ampliación.

En la ampliación de los BO, tradicionalmente hay una postura positiva de Italia, Grecia, España, Austria y regionalmente Bulgaria, Eslovenia, Rumania. Los países del norte de Europa incluyendo también Francia y Alemania están para un proceso más prudente y más técnico en la integración de estos países, y otros países como Holanda, Dinamarca y Reino Unido han tenido una visión más escéptica sobre la adhesión de estos países. Los escépticos han centrado su posición en un proceso técnico más riguroso y han querido más reformas sobre todo en el caso de estado de derecho, la lucha contra la corrupción y crimen organizado para ceder en su voto pro en el Consejo Europeo. Esta política en ciertos aspectos ha sido re-nacionalizada en función de los países que tienen más intereses en cerrar o dejar abierto la puerta de la adhesión para nuevos países. Principalmente los países que entraron en la UE a partir de 2004 están en favor de éste proceso. Dentro de la clase política de los países miembros, los partidos de ultraderecha se caracterizan por una posición en contra de la adhesión de nuevos países en la UE. El PE es una de las instituciones más abiertas en cuando a la política de ampliación a pesar de que el grupo político más grande, los populares son más prudente cuando se trata de una ampliación más rápida. El Proceso de Berlín en apoyo hacia los países de BO, se hacía paralelamente con el trabajo activo de la CE.

Éste proceso que era *fuera* pero en concordancia con la UE, daría lugar a una posible “cooperación reforzada” en la política de ampliación. Esta iniciativa era un apoyo adicional en conseguir la meta de la UE y como no podría ser de otra manera, abrazaron la iniciativa alemana. En agosto de 2014, bajo de liderazgo de Ángela Merkel se puso en marcha el *Proceso de Berlín*, acompañado del *Agenda de Berlín*, que reagrupa todos los países de los BO y algunos de los países miembros de la UE, que tienen un especial interés en la integración del sureste de Europa. Anteriormente había otra iniciativa de países balcánicos miembros de la UE, conocido como *Brdo-Brijuni* entre Eslovenia y Croacia que querían ser el *portavoz* de los países de la región en la defensa de la integración. La idea de esta iniciativa era de presionar dentro de la UE en el

aceleramiento de la adhesión de BO en la UE y también parte de una diplomacia activa para superar los obstáculos en la cooperación regional.

La atención de esta agenda se centró en la gobernanza económica, infraestructuras e incluía también a los programas anteriores en función de la agenda de integración de los BO que son, *WBIF (Cuadro de Inversiones para BO)*, *NTI (Consejo Nacional de Inversión)*, *TEN-T (plan de infraestructuras de la UE)*, *SEETO (South East Europe Transport Observatory)*, o *PECI. (Project of Commune Interest.)* Éste proceso es una oportunidad más para acelerar en el proceso de integración debido a que cuenta con el apoyo de países con un peso muy importante en la UE. El objetivo del proceso puesto en marcha en Berlín, es que hasta 2018 haya un impacto económico notable acompañado de una mayor cohesión social, y que los países implementan las reformas necesarias para poder enfrentar la siguiente fase de la integración europea que pueda coincidir con la fase de la negociación de los capítulos de adhesión para todos los países de la región, excepto BiH y Kosovo. Unas de las metas de éste proceso es animar estos países en hacer esfuerzos añadidos en el camino de integración que incluyen; relaciones bilaterales; marco regional, reconciliación entre las sociedades, y fortalecimiento de la cooperación económica. Un año más tarde del Proceso de Berlín, en la estrategia de la ampliación de la CE se subrayaba que la cooperación regional y buenas relaciones de vecindad son criterios imprescindibles para poder avanzar en la adhesión<sup>935</sup>.

El Proceso de Berlín vino como un esfuerzo más, ante la declaración de presidente de la CE, Jean Claude Juncker que subrayaba que el proceso de ampliación se paraba hasta al final de la comisión que el dirigiría<sup>936</sup>. A pesar de esta esta declaración, era obvio que durante éste tiempo 2014-2020 los países de los BO no eran preparados por poder ser miembros de la UE, principalmente por razones técnicas que tenían que ver con la negociación de los capítulos y la implementación del “*Acquis*”, y a nivel económico aún quedaban desafíos para poder enfrentar los retos del mercado único, el estado de derecho aún tenían lagunas importantes y al nivel político todavía no había garantías de que los proyectos nacionalistas se habían “apagado” y las disputas entre países se habían resueltos.

---

<sup>935</sup> COM, (2015) 611 final.

<sup>936</sup> Declaración de Presidente electo de la CE en septiembre de 2014. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-984\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_en.htm?locale=en)

Las razones que hay detrás de esta iniciativa pueden ser varias. La CE ha enfrentado diferentes desafíos en su seno en gestionar una ampliación sin fin de la UE con voces en contra y en favor dentro de la CE y también en el PE. La “fatiga de ampliación” ha sido influida por la crisis económica europea y especialmente por las crisis de la economía griega y el flujo de trabajadores de Rumania y Bulgaria.<sup>937</sup> En general existe la percepción ciudadana de que, en las ampliaciones no hay beneficios para los ciudadanos europeos. En segundo lugar detrás de la Iniciativa de Berlín, está un nuevo mecanismo de gestión de los retos de seguridad que enfrentan partes periféricas de Europa y la situación en los BO, que detrás de la declaración de Juncker sobre la congelación del proceso de integración, quiso recubrir una posible vacío de la UE en la región que podrá ser utilizado por Rusia.

El Proceso de Berlín en 2014 fue seguido por dos cumbres en Viena en 2015 y Paris en 2016 que coincidió una semana después del voto en el referéndum de Reino Unido para dejar la UE. En la cumbre de Viena se firmaron dos iniciativas importantes que fueron, la creación de la oficina regional para los jóvenes (RYCO) que tendrá su sede en Tirana y la declaración sobre la *Cooperación Regional y la Solución de las Disputas Bilaterales*. En la cumbre de Viena, Italia se añadió a la Iniciativa de Berlín reafirmando su interés en la adhesión de estos países en la UE<sup>938</sup>.

En marzo de 2017, la primera ministra británica Teresa May, anuncio que organizaría una cumbre entre BO y Reino Unido en 2018, debido a la creciente inestabilidad en la región, mencionando el intento de golpe de estado en Montenegro y la involucración de Rusia en los BO. La preocupación de Reino Unido era real y la iniciativa de May podría ser exitosa ya que se acumulaban más esfuerzo en los procesos de estabilidad en la región, pero de la misma manera RU se había opuesto varias veces al proceso de integración en BO, de hecho durante la campaña política de Brexit los partidos más conservadores habían utilizado la adhesión de BO, como un elemento más para dejar la

---

<sup>937</sup> Flash Euro barómetro 132/2 en 2002 en la UE de 15 países más de 70% de los encuestados estaban en favor de la ampliación de la UE. En 2006 el Euro barómetro 255/2006, 63 % de los encuestados en la UE de 25 países estaban el favor de la ampliación. En 2014 solo alrededor de 50% de los encuestados de la EU 28 aprobaban la ampliación de la UE.

<sup>938</sup> Italia albergara la cumbre de 2017 que coincidirá con otras actividades realizadas en Italia para la conmemoración de los 60 años del Tratado Constitutivo de las Comunidad Europea en Roma en 1957. Hasta 2016 el proceso de Berlín agrupaba 12 países.

UE<sup>939</sup>. De esta forma había 4 actores estratégicos que se involucraban directamente en la región, una situación que no se producía desde las guerras balcánicas. Reino Unido, Rusia, EE.UU., UE, junto con Alemania Francia, Austria e Italia. La noticia de la cumbre era una señal, que a pesar que RU dejaría la UE, sería parte importante de los desafíos sobre todo de seguridad que podría enfrentar la UE y sus socios.

### 10.6.1 La cumbre de Berlín

La primera etapa del Proceso de Berlín tuvo lugar en agosto de 2014<sup>940</sup>. En esta cumbre participaban los jefes de gobierno, ministros de exteriores y de economía de los BO, la CE representado por el presidente de la comisión Barroso, representantes de Alemania, Croacia Eslovenia, Francia y Austria. En la primera cumbre se concordó un esfuerzo adicional hasta 2018 en profundizar el progreso hacia la adhesión, política regional, resolver las disputas entre los países y lanzar proyectos de infraestructura. El gobierno alemán llevaba el mayor peso de apoyo y se comprometía dentro del marco nacional redoblar el esfuerzo en el desarrollo de todos los componentes que trataba esta iniciativa en el periodo 2014-2018. El tono se puso en la reconciliación de los BO, a pesar de que diferentes iniciativas regionales y progresos en materia de seguridad y convivencia étnica se habían notado en la región desde el lanzamiento AEA.

En Berlín se reiteró la necesidad de incentivar el proceso de integración y en flexibilizar las posturas de algunos de los países miembros como Francia y mejorar las relaciones bilaterales entre los mismos países de BO, sobre todo entre Serbia y Kosovo. En las conclusiones de esta conferencia no se hacía referencia a la estabilidad política de BiH, aunque la intención de esta iniciativa era un impulso horizontal y vertical de los procesos de reconciliación e integración. Aunque la CE reiteraba anualmente los desafíos que se planteaban en esta iniciativa como la lucha contra el crimen organizado y el estado de derecho, en las metas lanzadas para 2018 se reproducía el mensaje de los *Informes de Progreso* anuales de la CE en redoblar los esfuerzos en la lucha contra

---

<sup>939</sup> Noticia en la prensa británica el 10 de marzo de 2017, sobre el anuncio de la cumbre en 2018. <http://www.dailymail.co.uk/wires/reuters/article-4299134/Balkans-join-EU-eventually-European-leaders-say.html>

<sup>940</sup> En la abertura de las sesiones de esta conferencia se hacía una referencia histórica de la conmemoración del primer centenario del fin de la I Guerra Mundial en 1914. Mediante esta mención, la conferencia trataba de lanzar un mensaje de la importancia que tiene los BO en la paz y estabilidad de Europa, ya que desde allí empezó la I Guerra Mundial.

estos fenómenos. En cuando a la calidad democrática la cumbre hacia un llamamiento a la SC y a las oposiciones políticas de ser parte de los procesos de integración y de las reformas dentro de los planes nacionales para poder aumentar la eficacia democrática del proceso. En éste componente la *Oficina Federal de los Asuntos Exteriores de Alemania* se comprometía especialmente en seguir de cerca la calidad de la libertad de prensa en la región.

En cuando al crecimiento económico, el gobierno alemán se implicaba en ayudar a los países en diferentes sectores. La primera gran promesa fue el acercamiento de las empresas alemanas como inversoras directas. Excepto Serbia, los flujos comerciales y las inversiones alemanas en la región no estaban en la altura de la posibilidad que la economía más grande de la UE y de las más grandes del mundo ofrecía. En éste aspecto según la “filosofía” alemana solo la abertura económica y las inversiones directas podrían garantizar el cambio estructural de estos países.<sup>941</sup> En las conclusiones de esta conferencia se hacía un llamamiento a reducir los déficits de la cuenta corriente y en éste aspecto el gobierno alemán se comprometía en aumentar las exportaciones de estos países a partir de 2015<sup>942</sup>.

A nivel sectorial, los países deberían desarrollar aún más la comunidad energética en los BO y conectar con la comunidad energética de la UE, como parte fundamental de la seguridad y eficacia energética, y la protección de medio ambiente. En función de reducir los tiempos de transporte y la calidad de las redes de infraestructuras en la *Agenda de Berlín* se ponía el enfoque en la necesidad de desarrollar las redes de transporte. En cuando al desempleo y la formación profesional entre los jóvenes la iniciativa alemana se comprometía a ofrecer mejores oportunidades en fomentar el empleo y desarrollo profesional según la experiencia alemana.

---

<sup>941</sup> La promesa más significativa de la conferencia del Berlín fue la participación de la agencia alemana de comercio e inversiones (Germany Trade & Invest) en las economías de los países de BO.

<sup>942</sup> Conclusiones de la Conferencia de Berlín, mayo de 2014.

<https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2014/2014-08-28-balkan.html>

## 10.6.2 La cumbre de Viena

La segunda fase del Proceso de Berlín fue la cumbre de Viena de los mismos participantes que habían asistido un año antes en Berlín más Italia. Las reuniones de esta cumbre se organizaron en tres niveles, ministros de Economía, ministros de Exteriores y jefes de gobiernos. Esta cumbre centro su interés en tres áreas principales; proyectos de transporte e infraestructuras; declaración de resolver las disputas entre los mismos países de los BO y el establecimiento de una oficina regional en apoyo de las políticas para los jóvenes.

En Viena se reiteró la importancia que tenían los países de sureste Europa en los desafíos que compartía la UE ya que en aquel momento Serbia y Macedonia eran parte de la ruta de los refugiados sirios hacia centro de Europa<sup>943</sup>. Teniendo en cuenta éste esfuerzo, la CE una semana antes de la cumbre de Viena, había acordado más de 1,5 millones de euros en asistencia humanitaria para Serbia y Macedonia en la gestión de los flujos emigratorios<sup>944</sup>. Otro elemento muy importante eran los esfuerzos de los BO en participar en la política de seguridad de la UE contra la radicalización y los riesgos provenientes de Estado Islámico en Siria e Irak. En aquel momento había evidencias que decenas de ciudadanos de Kosovo y Albania radicalizados pertenecían a ISIS. Anteriormente la EU había concordado con los países de BO la creación de la *Iniciativa de BO Contra el Terrorismo*<sup>945</sup>.

Uno de los acuerdos más importantes logrado en Viena, fue el documento firmado por los ministros de exteriores de los 5 países de BO en resolver las disputas diplomáticas entre ellos<sup>946</sup>. A pesar de que había una red extensa de iniciativas regionales junto con la presión de la CE sobre la política regional, en la cumbre de Viena se consideró que había que profundizar más las relaciones bilaterales en función de la resolución de

<sup>943</sup> Por Serbia y Macedonia había trascurrido más 70 mil refugiados, principalmente de Siria

<sup>944</sup> En diferencia de Macedonia donde se produjeron escenas de confortamiento entre la policía y refugiados usando gases lacrimógenos en la frontera entre Macedonia y Grecia, en Serbia se había demostrado más prudencia y mejor gestión de los flujos de refugiados organizando cinco campos de tránsito en los dos puntos de entrada en la frontera con Macedonia en la valle de Presevo y Miratovac y dos en el norte de país en la zona de Kanjiza y Subotica y un campo de transito cerca de Belgrado.

<sup>945</sup> Consejo Europeo, Diciembre 2015. 13887/15

<sup>946</sup> Declaración de los 5 ministros de exteriores de BO, pp. 15.

[https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Addendum\\_Western\\_Balkans\\_Summit.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Addendum_Western_Balkans_Summit.pdf)

controversias que aún había en la región<sup>947</sup>. La cumbre respaldaba los cuatro acuerdos logrados entre Serbia y Kosovo y apoyaba la continuación del dialogo entre los dos países. Otra disputa regional era la demarcación de fronteras entre Kosovo y Montenegro, que mantenía en “suspense” el acuerdo de extinción de visados para los ciudadanos de Kosovo. Respecto a esta disputa, la CE había condicionado la decisión de levantar el régimen de visados para ciudadanos de Kosovo, en cambio de aceptación del acuerdo de demarcación. A pesar del compromiso para resolver las disputas entre los países, Croacia bloqueó la apertura de los capítulos 23 y 24 de la adhesión en abril de 2016 con el argumento que Serbia no había respetado tres condiciones que tenían que ver con los derechos de las minorías, cooperación con el ICTY (Corte Penal de Haya) y dejar de ejercer la jurisdicción de crímenes de guerra en los territorios de ex Yugoslavia<sup>948</sup>. Estos capítulos fueron abiertos posteriormente en julio de 2016 pero en diciembre de 2016 Croacia volvería otra vez a bloquear otro capítulo de adhesión, el 26. Éste bloqueo causó una ola de protestas en Belgrado<sup>949</sup>.

Como se había concordado en Berlín, en la cumbre de Viena se firmó el acuerdo para la creación de la oficina regional para los jóvenes, según el modelo franco-alemán después de la II Guerra mundial. Esta oficina empezó su funcionamiento en diciembre de 2016 en Tirana. RYCO (por sus siglas en inglés) coordinaría los trabajos de todos los países de BO más los países participante en la *Iniciativa de Berlín*, en apoyo de los programas en diferentes sectores; educación, investigación; participación; buena gobernanza y formación profesional, según las necesidades del mercado laboral y de los desafíos de desarrollo económico<sup>950</sup>.

Se trataba de la primera oficina regional en la historia de sureste de Europa que centraba su atención en los jóvenes. Parte integral de esta oficina, era el *Grupo de Trabajo* con

---

<sup>947</sup> Durante las sesiones de trabajo de esta cumbre se logró la firma del acuerdo sobre la vía fronteriza en la zona de Sutorina entre BiH y Montenegro.

<sup>948</sup> En octubre de 2011 el parlamento croata había votado una declaración subrayando que cumpliría todos los requisitos para ser miembro de la UE y no bloquearía sus países vecinos en el proceso de adhesión en la UE

<sup>949</sup> Ciudadanos serbios protestaban después del bloqueo en diciembre de 2016, delante de los supermercados IDEA que pertenecían a la empresa croata Konzum. El primer ministro serbio Vucic después del bloqueo suspendió su visita en Bruselas, demostrando el malestar sobre el bloqueo de Croacia.

<sup>950</sup> Acuerdo firmado de todos los países de los BO. Declaración final de la conferencia de Viena, pp.15. [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Addendum\\_Western\\_Balkans\\_Summit.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Addendum_Western_Balkans_Summit.pdf)



dos representantes de cada país de la región, uno de la dirección general del ministerio de asuntos sociales y un representante de la agencias para los jóvenes de cada país. La agencia franco-alemana estaría presente en los grupos de trabajo para coordinar y ofrecer la experiencia y la consultoría de éste modelo en los BO. El problema principal de los jóvenes y en general de la cohesión social era el alto desempleo, que alcanzaba una media de 55% entre la población hasta 24 años.

### 10.6.3 Los proyectos de infraestructuras; el núcleo duro de la Iniciativa de Berlín

Una de las novedades más importantes de la cumbre de Viena fue el lanzamiento de los proyectos de infraestructuras y el desarrollo de la comunidad energética por un valor de más de 7 mil millones de euros. Éste plan desarrollaba 10 proyectos muy importantes en el sector de transporte y 10 proyectos en el desarrollo del mercado energético, en colaboración con la SEETO (*Observatorio de Transporte para Sur éste de Europa y ECS (Secretariado de la Comunidad Energética)*). Éste plan de infraestructuras era una de las aportaciones más importantes de la Iniciativa de Berlín que para los BO suponía una aportación importante en el campo de las obras públicas y la conexión con las redes trans-europeas de transporte.

En la cumbre se estableció que el plan de la UE en el sector de transporte TEN-T, extendería su red de proyectos en los BO. Éste plan incluía la reforma y la mejor conexión de redes de carreteras y autopistas, ferrocarriles, autopistas, puertos y aeropuertos, para una mejor integración de infraestructuras entre los países miembros de BO y el centro de Europa con sureste. En función de coordinar mejor los trabajos de estos proyectos, en junio de 2015 se habían reunidos los 6 ministros de los BO más Croacia con la Comisaria de Transporte de la UE Violeta Bulc, durante las sesiones de trabajo del plan TEN-T mantenido en Riga<sup>951</sup>. El motivo de estas reuniones era la coordinación de los proyectos de la infraestructura en los BO y la financiación de estos proyectos mediante el WBIF.

---

<sup>951</sup> Proyectos de SEETO y los mapas correspondientes de las obras. <http://www.seetoint.org/projects/>

Los proyectos identificados en la cumbre de Viena, conectaban el centro de Europa mediante la construcción de autopistas que unen Croacia con Grecia conocida como la autopista de “*Adriático-Ion*” o “Corredor Mediterráneo”, que pasaría por Montenegro y Albania, la construcción de la carretera que une Croacia con BiH (Gradiska-Banja Luka-Travnik) y la construcción de la línea de ferrocarril. Nis -Dimitrovgrad (Serbia-Bulgaria). Para Serbia, los proyectos planeados en la cumbre eran de una importancia vital sobre todo en la reconstrucción de uno de los sectores estratégicos para la economía y la red de transportes que era el sector de ferrocarril. Entre los proyectos más importantes eran la reconstrucción de la red de ferrocarril Belgrado-Nis, Belgrado-Noví Sad, Belgrado-Bar (Montenegro), Krajlevo-Pristina-Gorce Petrov, incluyendo una segunda vía de ferrocarril y la autopista Nis-Pristina para conectar Serbia con el puerto de Durres en Albania. En estos proyectos Serbia sería el país que más se beneficiaba, como el puente de conexión entre centro y sureste de Europa

Estas obras incluían también la construcción y mejoras del transporte en el río Danubio conocido como el corredor Rin-Danubio. Otro segmento donde se planificaban rehabilitaciones del transporte en este río era el segmento que unía Serbia con Hungría. Estos trabajos incluían también preservación de los indicadores medio ambientales entre Backa Palanka y Belgrado. En el río Sava se planificó la rehabilitación del transporte entre la ciudad de Vukovar<sup>952</sup> en Croacia con Belgrado a través de la ciudad de Novi Sad. Dentro de estos proyectos se planificó la reconstrucción del puerto en el río Sava en la ciudad autónoma de Brcko, parte de BiH. El SEETO, estimaba que todos estos proyectos tendrían un coste de hasta 7 mil millones de euros<sup>953</sup>.

El *Instituto de Viena de Estudios económicos Internacionales* (WIIW) calculaba que el impacto de estos proyectos sería muy positivo en el desarrollo económico, aportando hasta 1% en el crecimiento del PIB para los BO y la creación de más de 200 mil puestos de trabajo para la región. Para los programas IPA II la CE había destinado alrededor de mil millones de euros en infraestructuras para el periodo 2015-2020 para los BO. Para el mismo periodo Rumania, que tenía casi la misma población que los BO, recibiría 6

---

<sup>952</sup> Durante la guerra entre Croacia y Serbia esta ciudad había sido el escenario de la batalla más grande entre los dos ejércitos. La ciudad fue entregada pacíficamente a Croacia por Serbia en 1998.

<sup>953</sup> Véanse en el anexo mapas de los planes de infraestructura parte de Ten-T y la Iniciativa de Berlín

veces más en fondos estructurales en desarrollo de infraestructuras y energía<sup>954</sup>. En el sector energético se planificó la red de transmisión trans-balcánica que pasaba por todos los países de BO incluyendo también a Croacia. Todos estos proyectos harían posible la creación de interdependencia energética en los BO. Parte de estos proyectos eran también la electrificación de las redes de ferrocarriles entre Macedonia –Kosovo y Serbia. Estos proyectos eran cofinanciados entre el EIB (Banco de Inversiones) y EBRD (Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo). La suma total de los proyectos en la comunidad energética ascendían a 616.5 millones de euros dónde 205.7 millones de euros, alrededor de 33%, serían en forma de subvenciones por los gobiernos y organismos parte de la *Proceso de Berlín*.<sup>955</sup> Estos proyectos incluían la necesidad de una base reguladora nacional y coordinada a nivel regional, en establecer la viabilidad del mercado energético y creación de normas comunes y competitivas. En función de poder alocar los fondos destinados en estos proyectos había criterios que cada país tenía que cumplir en cuando al cuadro legal y la cooperación sectorial.

En el caso de Serbia y Kosovo los países deberían implementar el cuadro del acuerdo INTER-TSO<sup>956</sup>. Éste acuerdo debería ser firmado también entre Serbia y Macedonia y SEECAO<sup>957</sup> y a nivel regional todos los países deberían aprobar acuerdos entre SEECAO y países miembros de la UE. Los países de los BO adicionalmente deberían eliminar los precios de regulación de generación eléctrica para las empresas pequeñas y las familias y adoptar planes de regularización de los precios de electricidad en 2016. Entre tanto, las autoridades nacionales de la gestión de energía tenían que ser órganos independientes. Para hacer más viable el sector energético estos países se invitaron a reformar el sistema de subvenciones de energía y garantizar la independencia financiera del sector y colaborar más estrechamente con el secretariado de SEEC, para gestionar mejor el sector energético. Para aumentar los contactos con los países de la UE en la

---

<sup>954</sup> M. Holzner. *Policy options for competitiveness and economic development in the WB: the Case for Infrastructure Investment* /WIIW, Viena junio de 2016, pp. 10.

<sup>955</sup> Cumbre de Viena 2015, Decisiones, pp. 5.

[https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Addendum\\_Western\\_Balkans\\_Summit.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Addendum_Western_Balkans_Summit.pdf)

<sup>956</sup> El sistema europeo de transmisión de los operadores de electricidad. Parte de éste sistema se dedica a cubrir la recompensación de las pérdidas en la transmisión de energía. ITS está regulado por la CE en el reglamento 714/2009 y CE 838/2010.

<sup>957</sup> Oficina coordinada de litaciones de Sur éste de Europa que se dedica en la capacidad de la repartición transfronteriza entre los operadores de transmisión de energía

gestión de sistemas de operadores, los países de BO se invitaron a ser observadores de la HACER<sup>958</sup> con la previa consulta de la CE.

#### 10.6.4. Sociedad Civil: Uno de los pilares más importantes en la cumbre de Viena

La cumbre de Viena prestó una importancia mayor al papel de la SC en la adhesión de los BO en la UE. La importancia de SC tiene dos facetas. En primer lugar es presente en el proceso institucional debido a las obligaciones que tienen los gobiernos en incluir en el debate de la integración la SC y en segundo lugar es un elemento sustancial en la reconciliación entre los países y las sociedades balcánicas en sí. Desde los años 2000 la red de la SC ha sido en la cabeza de los procesos de reconciliación y se puede decir que ha sido uno de los pilares más importante que ha pavimentado el camino para los países de sureste de Europa en acercar sus posturas y sobrepasar las dificultades que tienen el origen en la memoria histórica. La SC es muy importante porque elimina los *estereotipos políticos* y la carga política de sus actividades, centrándose en los problemas que afectan la sociedad y moderan la presión política hacia los ciudadanos amortiguando el debate político. Una SC activa y participativa es indicador de la calidad democrática y de la buena gobernanza.

Teniendo en cuenta éste factor, en Viena se centró el interés en el papel de la SC en BO organizando el *Fórum de la SC* como parte integral de los trabajos de la cumbre. Más de 120 representantes de la SC, grupos de interés y la prensa de BO atendieron, éste fórum participando en los temas que se trataron en la cumbre, que abarcaban los desafíos de la región y como la integración europea aporta en la construcción de un marco regional. Los debates de éste fórum y las conclusiones fueron incluidos en la declaración, final subrayando que la SC es una voz potente en el camino de BO en la UE. En la cumbre los representantes de la CE hicieron un llamamiento a la SC de involucrarse aún más en los esfuerzos de los países para ser miembro de la UE y contribuir en la profundización del proceso de integración<sup>959</sup>.

---

<sup>958</sup> Agencia europea para la cooperación en la regulación de energía.

<sup>959</sup> A pesar del interés que se demostró en la cumbre de Viena sobre el papel de la SC en la cumbre de París la SC no fue incluida en la agenda de los trabajos que fue centrado más en la creación de la oficina regional para los jóvenes (RYCO) y el fórum de negocios.

En Viena se anunció la organización de otro fórum de la SC, que tuvo lugar en Belgrado en mayo de 2016, que junto a más de 100 representantes de la SC de BO, representantes del PE y organizaciones internacionales que operan en BO. En éste fórum se discute como la SC puede ayudar en la integración europea y en la resolución de las disputas regionales que era parte integral del Proceso de Berlín. Una de las conclusiones de éste fórum fue que la red de SC en BO puede animar las intenciones y el dialogo político en sobrepasar los obstáculos en la cooperación regional que generalmente eran heredados desde los años 90. En éste fórum los representantes del PE invitaron a los participantes de ser los “garantes” de los acuerdos logrados entre la UE y BO o entre los mismos países en función de hacer éste proceso más eficaz y transparente<sup>960</sup>.

A pesar de éste clima positivo y esperanzador sobre el papel de la SC en los BO, existían dos obstáculos para la SC en involucrarse en la toma de decisiones de los gobiernos en resolver las disputas y fortalecer la cooperación regional como se establecía en las conclusiones de la cumbre. El primer obstáculo tenía que ver con la consecuencia de la crisis económica y la capacidad estructural de los países para enfrentar una cooperación más avanzada. El segundo obstáculo consistía en la voluntad política y el soporte público en fortalecer la cooperación regional que tenían que ver con capacidades mínimas institucionales de poder implementar todas las decisiones y declaraciones de las cumbres, ya que los países estaban más centrado en los proyectos de infraestructura.

En un estudio realizado por la red de SC en Serbia, Macedonia y BiH en las conclusiones se deducía, que la SC en muchos casos no tenía la experiencia necesaria y no podrían ejercer presión sobre las partes debido a la complejidad del asunto. En el estudio venía el caso de las divergencias sobre el nombre entre Macedonia y Grecia dónde la SC estaba apartado de éste proceso, entre Croacia y Serbia por el tema de los derechos de las minorías o la disputa entre BiH y Serbia sobre la planta de energía de

---

<sup>960</sup> Conclusiones del fórum en Belgrado en mayo de 2016. Centro para la democracia y mediación en el suréste de Europa.  
[http://cdrsee.org/pdf/CSFBg\\_Conclusions\\_%20Recommendations.pdf%20\(accessed%2012/6/2016\)](http://cdrsee.org/pdf/CSFBg_Conclusions_%20Recommendations.pdf%20(accessed%2012/6/2016))

Zvornik 1, 2 y Bajina Basta.<sup>961</sup> En general los gobiernos de BO intentaban evitar la participación de la SC en las cuestiones bilaterales y eran más receptivos en temas regionales.

### 10.6.5 La cumbre de París

La siguiente etapa de las cumbres parte de la Iniciativa de Berlín coincidió solo 10 días después con el referéndum de Brexit el 23 de junio de 2016. Aunque éste encuentro fue programada anteriormente, en la cumbre de Viena en agosto de 2015, la reunión en París de los países más importantes económicamente y políticamente de la UE más los BO, le sirvió al imagen de la UE después de la decisión del Reino Unido de dejar la unión después 43 años. A pesar que los BO no pueden ponderar el peso económico del Reino Unido, que suponía casi el 10% de la economía de la UE, mientras los BO solo 0.7%, el mensaje político era llamativo y en el ojo de la opinión pública era muy importante, en relación a la atracción del modelo de la UE.

Esta cumbre reiteraba que el futuro de los BO estaba en la UE, sin saltar las condiciones que aún existen para poder avanzar en éste proceso, que eran el estado de derecho lucha contra el crimen organizado y la calidad democrática de los países de la región. La cumbre ponía el tono en la necesidad de uniformar toda la región con la perspectiva de la integración mediante un dialogo más extenso, poniendo el énfasis otra vez en las disputas entre los países. En París se subrayó que sin la cooperación regional los efectos del crecimiento económico y de los proyectos comunitarios en la región no serían muy visibles, con lo cual invitaba a los países de extender las redes de cooperación en todos los niveles posibles.

Como se estableció en la cumbre de Viena los proyectos de integrar las redes de transporte y del sector energético de la región con las redes trans-europeas era el núcleo duro de la Iniciativa de Berlín. En esta cumbre se añadieron tres proyectos más de construcción o reconstrucción de las infraestructuras en transporte ferrocarril. Por primera vez Albania fue incluida en estos proyectos para la revitalización a largo plazo

---

<sup>961</sup>The Berlin Process; The Crystallisation point for the WB/, pp. 15  
<http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/Regionalna%20studija%20-%20final.pdf>.

del transporte ferrocarril para conectar Macedonia con el puerto de Durres en Albania, y la construcción de una línea de ferrocarril a lo largo de Adriático para unir Montenegro con Grecia a través de Albania. Otra línea de ferrocarril que se planeo fue la interconexión de Kosovo con Serbia. A corto plazo se decidió la renovación de la línea de ferrocarril entre Tirana y Durres incluyendo una parada en el aeropuerto internacional Madre Teresa en Tirana. En estos proyectos la UE añadió 100 millones de euros.

En esta cumbre los países de BO se comprometieron en aumentar los esfuerzos en apoyo de las políticas de crecimiento e implementar eficazmente de los ERP (Programa de reformas económicas), que eran diseñados, según las recomendaciones de la CE y la necesidad de los países para alcanzar las metas de 2020, que eran prevista en la Estrategia Social de RCC para 2020 y tenían como gran objetivo alcanzar el 45% de la media comunitaria del PIB per cápita. En esta cumbre se les invito a los países de BO de aumentar los fondos en innovación y desarrollo destinando hasta 3% del PIB. En 2016 la media de los BO era menos que 1% en I más D.

Teniendo en cuenta los atentados terroristas de Paris y Bruselas y la crisis emigratoria los países de BO reconfirmaban su compromiso en compartir los desafíos que la UE enfrentaba en estos dos problemas muy importantes a corto y a largo plazo. A nivel regional los países tenían una colaboración estrecha en estos dos temas y para la UE los BO eran una zona segura que había demostrado capacidad de reacción en gestionar la crisis emigratoria y en ser eficaces en la cooperación contra el terrorismo. A pesar de que durante 2013 y 2014 hubo decenas de ciudadanos de Kosovo y Albania que se unieron al Estado Islámico, las agencias de seguridad en estos dos países durante 2015, habían neutralizado cualquier intento de fomentar redes de EI en sus países de origen y de la misma forma eliminar los intentos de radicalización y viajes a Siria e Irak de personas sospechosas<sup>962</sup>.

La aportación de Francia en la Iniciativa de Berlín era una señal esperanzadora para los BO, porque Francia había sido escéptico en relación a la política de ampliación. La ultra derecha en Francia cada vez más popular en las elecciones del país creciendo

---

<sup>962</sup> Más de 300 personas de Kosovo y Albania se habían juntado con el IE en Irak y Siria. La mayoría de ellos en 2013.

significante en las elecciones del PE, estaba no solo en contra de la política de ampliación sino también en contra del papel de la UE en la gobernanza europea<sup>963</sup>. Francia en julio de 2016 aún estaba bajo el “*shock*”, como resultado de los atentados de París en 2015, y quizá no estaba en el mejor momento de demostrar interés en la política de ampliación en el sureste europeo.

La reputación del Presidente Francia Holland, cada vez menos valorado en Francia perjudicaba aún más su posición en la política exterior y contra de la voluntad de los franceses que se habían vuelto más euroescépticos debido a la crisis financiera en Europa, la crisis de los refugiados y el papel de Francia en la gobernanza europea. A pesar de estos argumentos, Francia no podría perder terreno en la política europea, en medio del protagonismo alemán cada vez más presente en BO, dentro o fuera de la UE. La visita de la canciller Ángela Merkel en Belgrado y Tirana en 2015 y la visita de primer ministro albanes en Berlín habían confirmado el protagonismo de Alemania en la región<sup>964</sup>. Para la política europea de Francia, la cumbre de París en julio de 2015 aunque fue “eclipsado” por la noticia 10 días antes del Brexit, era una herramienta eficaz de Francia para retomar la política de integración como un modelo exitoso a pesar del Brexit.

#### 10.6.6 *La agenda de conectividad*; la materialización de la ayuda en los BO

Los proyectos de infraestructura así como las garantías de una posible adhesión en la EU, suponían la esencia del interés de los BO en la Iniciativa de Berlín y en las dos conferencias de Viena y París. Por otro lado los países donadores que llevaban el peso más importante de la aportación en estos proyectos como Alemania y Austria, eran conscientes que los proyectos de infraestructura no solo tendrían un impulso positivo en el crecimiento económico de BO, sino también serían la masa “muscular” que pondría en función el mecanismo de cooperación regional. La UE y los países miembros sabían que la cooperación regional era más sostenible si se hacía mediante proyectos sectoriales ya que el dialogo político no era suficiente. Al fin y al cabo esto había sido la

---

<sup>963</sup> En las elecciones sobre el Parlamento Europeo en 2014 la lista de le Pen fue la lista más votada ganando 24 escaños.

<sup>964</sup> Francia Holland visitaría Albania en marzo de 2017. La primera vez que un presidente francés visitaba Albania.



experiencia europea desde la creación de la comunidad de acero y carbón que dio lugar a una profundización de la integración europea.

Los proyectos de infraestructuras que se reconfirmaron en la cumbre de París se llamaron la “*Agenda de Conectividad*”, y en general eran proyectos de infraestructuras que se cofinanciaban entre los países promotores (Alemania, Francia, Austria, Eslovenia, Croacia, CE, Italia), los BO, y las instituciones financieras EIB y EDAD. El objetivo la *Agenda* era, la cooperación regional en BO, crecimiento económico y creación de puestos de trabajo. Parte muy importante de la implementación de estos proyectos era el WBIF que fue creado por la CE y Consejo Europeo en 2009 en función de realización de los proyectos de infraestructura en los BO<sup>965</sup>.

A pesar de que en Viena se establecían los criterios que los países de BO deberían cumplir para dar luz verde en la realización de los proyectos sobre la comunidad energética, en la cumbre de Francia se reiteraban estos criterios que eran; desarrollo del mercado energético con uno o más países vecinos: participación en iniciativas bilaterales en memorándums de entendimiento en sureste de Europa y monitorear este proceso. Los países donadores exigían la resolución rápida de todos los obstáculos así como la implementación de las medidas a nivel nacional para poder tener preparado el funcionamiento por lo menos de “proyectos piloto” al principio de 2018<sup>966</sup>.

En cuando a los proyectos de infraestructura en la cumbre de París se reafirmó el objetivo de la Cumbre de Viena reiterando que hasta 2020 en los BO no habria secciones de infraestructuras en condiciones técnicas malas o muy malas. En París se reconfirmo la extensión del plan TEN-T en los BO en los cuatro sectores de transporte, marítimo, aéreo, ferrocarril y vial con dos objetivos principales, la conexión con la redes trans-europeas y el desarrollo económico y creación de empleo. Como en el caso de los proyectos de la comunidad energética, los países e instituciones donadores de la cumbre pusieron algunos criterios técnicos que se basaban en la; aprobación de la estrategias nacionales de la forma de sector ferrocarril; establecimiento de la competitividad e implementación de un sistema de transporte seguro con el desarrollo del sistema

---

<sup>965</sup> Parte de WBIF eran CE, Banco de desarrollo del Consejo Europeo CEB, EBRD, EIB, KfW y BM. Esta iniciativa incluía 19 países de la UE que eran donadores bilaterales.

<sup>966</sup> Agenda de la conectividad para los BO, pp. 5.

[http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/paris\\_package\\_compiled\\_lowres\\_2\\_cle434d8b.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/paris_package_compiled_lowres_2_cle434d8b.pdf)

européo ITS; aumentar la eficacia de los procedimientos transfronterizos e implementando la estrategia IBM de las fronteras integradas.

De los proyectos lanzados en Viena, solo dos estaban en la fase de la firma del acuerdo para el comienzo de las obras, planeado para finales de 2016, corredor mediterráneo entre BiH y Croacia y el proyecto de interconexión llamado “*El corredor eléctrico*” la sección de Montenegro. En una fase menos avanzada de licitaciones públicas era la construcción de la línea de ferrocarril entre Serbia y Montenegro R4, y la construcción de la línea de ferrocarril entre Macedonia y Kosovo R10. Los demás proyectos como la interconexión eléctrica entre Albania y Macedonia incluyendo los trabajos en los dos países, la interconexión de ferrocarril entre Serbia y Macedonia estaban en la fase de la firma de designación financiera de los proyectos. En la suma total de los proyectos en 2016, 448,2 millones de euros, la UE había subvencionado el 33% de los proyectos que era alrededor de 147,2 millones de euros. La otra parte era financiada por el EIB y ERBD.

En la cumbre de París se añadieron tres proyectos muy importantes de ferrocarriles donde el mayor beneficiario era Serbia. Estos proyectos eran parte de TEN-T de la *Conectividad* de BO con el sureste de Europa en el corredor Oriente–Este de Mediterráneo, 872 km de longitud que salía desde la ciudad de Salzburgo hacia la ciudad de Salónica en Grecia. Este proyecto que pasaba por Serbia preveía la electrificación de 80 KM de vías ferrocarriles y el aumento de la velocidad en el trayecto de Serbia desde 30km/h que era en 2015 hasta 120 km/h después de las obras. En Kosovo se preveía la construcción de 35 km nuevos de vías de ferrocarril y la reconstrucción de 5 estaciones de trenes entre Fushe-Kosova y Mitrovica y en Albania la interconexión Tirana -Durrës<sup>967</sup>.

## 10.7 El proceso de Brdo, el origen del proceso de Berlín

Después de un encuentro informal de cooperación lanzado en 2010 por parte de Eslovenia entre las ex Repúblicas de Yugoslavia más Albania, con la iniciativa de los

---

<sup>967</sup> Agenda de Conectividad para BO 2016, pp.13-20.

[http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/paris\\_package\\_compiled\\_lowres\\_2\\_cle434d8b.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/paris_package_compiled_lowres_2_cle434d8b.pdf)

presidentes de Eslovenia y Croacia se lanzó en 2011 el proceso de Brdo (Brdo pi Kranju ciudad en Eslovenia), con el objetivo de promover y promulgar dentro de la UE la adhesión de los BO en la UE. Con el ingreso de Croacia en la UE éste proceso se llamó Brdo -Brinjuni. El lanzamiento de la Iniciativa de Berlín ha quitado protagonismo en la integración europea del proceso de Brdo y han centrado la atención principalmente en las relaciones entre los mismos países de BO y desde 2014 en los retos que enfrentan BO y el resto de Europa en la lucha contra el terrorismo. Desde 2014 Eslovenia y Croacia han centrado la propagación en defensa de la adhesión de los BO en la UE en la Iniciativa Berlín.

Éste proceso reúne anualmente a jefes de estados o ministros en temas sectoriales que tienen que ver con la estabilidad de BO estrechando las relaciones entre los países que aún no estaban parte de la Alianza Atlántica o ayudar en ser miembros de la OTAN, aquellos países de BO que quieren ser miembros de la alianza. En la cumbre de noviembre de 2015 en Croacia, participo el vicepresidente de los EE.UU., Josef Biden para demostrar el apoyo para esta iniciativa sobre todo en relación a la Alianza Atlántica. La intención de estas reuniones ha sido el acercamiento de los países dentro del marco regional. Teniendo en cuenta el peso de Eslovenia y Croacia en la UE, esta iniciativa tiene más significativo dentro del marco regional porque sirve como un foro de debate sobre las temas de cooperación económica y de seguridad. Esta iniciativa ha sido fuertemente apoyada por la UE, que ha participado regularmente en las cumbres. En 2014 en la cumbre de Dubrovnik en Croacia, participo la canciller de Alemania, Ángela Merkel y en 2015 el Presidente de Consejo Donald Tusk. Teniendo en cuenta los desafíos que enfrenta la UE, esta cumbre ha prestado interés al tema de la cooperación contra el terrorismo debido a que en muchos casos estos países han sido utilizados por redes de terrorismo como países de tránsito hacia el centro de Europa. En 2015, Eslovenia lanzo la iniciativa contra el terrorismo dentro del marco Brno Brinjuni para 2015-2017, que fue apoyado por la UE sobre todo de Consejo. A partir de éste año la estrategia de esta iniciativa se enfocaría en lo la lucha contra el terrorismo.

En esta iniciativa participan 17 países de la UE<sup>968</sup> más los países de los BO, el Europol, Servicio Exterior de la UE y la Presidencia de la UE. Esta iniciativa en materia de

---

<sup>968</sup> Austria, Belguica, Bulgaria, Croacia, Republica Checa, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumania, España y Eslovenia

justicia y seguridad ha sido la parte más importante de la cooperación técnica de los países dentro del proceso de Brdo,<sup>969</sup> A pesar de que tiene un marco temporal de colaboración hasta 2017, en sus reuniones sectoriales y en las conclusiones de la *Conferencia de Sarajevo en 2015* se ha dejado claro que teniendo en cuenta el riesgo proveniente por la inestabilidad en el oriente próximo y los retos a largo plazo del radicalismo violento, pueda seguir adelante como un proceso a largo plazo en función no solo de la estabilidad en la región sino también en aportar más seguridad para el resto de Europa.

## 10. 8 Conclusión

Albania y Serbia a pesar de las divergencias que hay entorno a Kosovo han mejorado las relaciones en diferentes niveles. Las visitas de los primeros ministros y los encuentros en los foros de seguridad y el foro económico en 2016 han consolidado esta relación. Desde la cumbre de Berlín en 2014 sobre el futuro de los BO, esta relación ha tenido un buen impacto no solo por el camino que los dos países siguen hacia la UE, sino también por el interés que la canciller Merkel ha puesto en la cooperación regional. Albania y Serbia son dos actores muy importantes a nivel bilateral y regional en esta política y su aportación puede marcar la diferencia en la estabilidad regional.

El foro de seguridad de Belgrado aunque era una iniciativa de la SC, demostró que la aportación de los dos países en la seguridad regional es un elemento indispensable en la consolidación de uno de los pilares más importantes de la cooperación regional. A pesar de que la invitación de Albania en éste fórum fue en función de fortalecer el papel de la SC en la región, la imagen ofrecida aportó más consistencia en tema de seguridad y en las relaciones entre los dos países. El foro de la seguridad coincidió con una iniciativa directa entre los dos países en materia económica. Siendo conscientes de una relación comercial *floja*, los dos países querían acercar y conectar el mundo empresarial en el primer foro económico. La creación de la cámara de comercio fortalece el marco institucional de esta relación. La cooperación económica ha sido el elemento que ha impulsado el proyecto europeo y entre los dos países esta relación representa la materialización de las relaciones bilaterales en el mundo globalizado y para la UE un

---

<sup>969</sup> Consejo de la UE. 13887/15.

mecanismo eficaz para aumentar la interdependencia. El aumento de las relaciones comerciales en la UE ha demostrado que tiene un efecto social y político importante.

La relación entre los gobiernos ha mejorado notablemente desde 2014 pero a nivel social las percepciones entre los ciudadanos según los resultados de los sondeos están en una fase de transición. Los ciudadanos albaneses tienden a ser más receptivos y dispuestos a profundizar las relaciones en todos los niveles, mientras los ciudadanos serbios aun ven en esta relación barreras que se relacionan con la perspectiva histórica y los estereotipos persistentes hacia los albaneses. Las percepciones entre las dos partes sobre todo de los ciudadanos serbios están profundamente marcadas por la falta de los contactos entre las dos poblaciones, ausencia de las infraestructuras y un volumen comercial por debajo de las capacidades. Otro elemento que influye en esta relación es la percepción de “perdedores” que existe entre la población serbia debido al estatus de Kosovo. La retórica nacionalista de la clase política afecta estas percepciones, porque representa a Serbia como un país “víctima” de las guerras balcánicas de los años 90 y de la reacción de la comunidad internacional.

Las ideas nacionalistas sobre la revisión de las fronteras y homogeneidad étnica aún persisten en los dos escenarios. En Albania las evidencias demuestran que la “Gran Albania” es una percepción social sin más efectos en la esfera pública o política. En general la clase política no ha planteado ninguna idea sobre las diferentes versiones que existen en la unificación de los territorios albaneses que la Conferencia de Londres en 1913 “extrajo” de Albania. A pesar de esto, la cuestión “albanesa” es parte indispensable del nacionalismo albanés y sirve como protesta de una injusticia histórica. En el caso de Serbia hay indicios sobre un intento de reafirmar las pretensiones de Serbia sobre todo en el caso de la República Srpska y norte de Kosovo. La defensa activa de los acuerdos de Dayton de 1995, refleja que la política de Serbia es ambigua en el caso de BiH. Los acuerdos de Dayton, impiden el desarrollo en diferentes campos y aunque hay un debate activo sobre la vigencia de estos acuerdos, Serbia considera que Dayton es la mejor garantía en la estabilidad de BiH. Para el creador de Dayton Richard Holbrook estos acuerdos eran, *“una herramienta para detener el conflicto y seguir la lucha por medios políticos”*

La SC en Serbia y Albania ha sido el primer elemento que ha roto el hielo en las relaciones entre los dos países que en un cierto modo ha liderado el proceso del acercamiento a nivel político y social. La SC es un factor indispensable en la estabilidad de la región y juega un papel importante en la integración hacia la UE. El estándar comunitario que incluye la SC en el debate y la toma de decisiones sirve como un filtro de que las políticas públicas incluso la política exterior se rige por la cooperación y la europeización no solo de Serbia y Albania sino también de todo los BO.

Las relaciones entre los dos países tienen mucho más puntos en común que divergencias. Los dos países han entendido que no pueden esperar que se superan los grandes temas de desacuerdo que giran en torno a Kosovo, y desde 2014 han mejorado notablemente las relaciones. A pesar de esta mejoría, aun esta relación no se ha materializado en programas concretos como infraestructuras o aumento de los cambios comerciales y económicos. La construcción de la autopista Nis-Durres o proyectos de líneas de ferrocarriles aumentarían el flujo de los pasajeros y mercancías como consecuencia se puede fortalecer el efecto “*spillover*” entro los dos países, que aún no está en un proceso dinámico. A nivel de seguridad entre los dos países aún existen estereotipos, que tienen que ver principalmente con el comportamiento de las minorías étnicas y los posibles cambios del mapa político en loa BO.

La Iniciativa de Berlín es un proceso importantísimo para los BO a nivel político y económico. El grupo de países que soportan la adhesión en la UE representan el eje más importante de la UE. A pesar de que en la iniciativa faltan algunos actores regionales como Rumania, Bulgaria o Grecia, que han sido en favor de la adhesión en la UE, esto no ha perjudicado la continuidad y el impacto que se espera a nivel político y económico. La decisión de Grecia de no participar en esta iniciativa, aunque ha sido una de las promotoras de la adhesión de los BO en la UE desde el Consejo Europeo de Salónica en 2003, se puede relacionar con uno de los pilares más importante de esta iniciativa que son la resolución de la disputas y parece ser que Grecia no tiene la voluntad política de negociar dentro de esta iniciativa con Macedonia. El segundo factor puede ser la crisis económica de Grecia y la dificultad de participar en los proyectos de infraestructura.<sup>970</sup> Aunque se desarrolla fuera de la UE la Iniciativa de Berlín tiene las

---

<sup>970</sup> Grecia participa en el WBIF.

características de la cooperación forzada, porque agrupa a 6 países de la UE con un objetivo común que es la adhesión en la UE, el crecimiento económico y la cooperación regional. Esta iniciativa tiene posibilidad de convertirse en una cooperación reforzada dentro de la UE si se desarrolla como iniciativa más allá de 2018 y se apuntan más países.

A pesar de que la CE ha estado presente en la región de forma activa con los programas IPA, el objetivo principal de éste programa ha sido el estado de derecho y la buena gobernanza incluyendo la transformación de las AP, mientras los países de BO han expresado más voluntad política e interés en los proyectos de infraestructura. Estos proyectos tienen el impacto económico y político, que los gobiernos de BO desean, y teniendo en cuenta la inquietud de estos países, la Iniciativa de Berlín ha redoblado los esfuerzos, ofreciendo a los BO más cooperación regional y reconciliación en cambio de proyectos de infraestructura.

Los programas IPA y en general las ayudas que ofrece la CE para los BO han sido caracterizado por procesos burocráticos que son característica de la UE y de su condicionalidad. Los países que han iniciado éste proceso en 2014 entendieron que las expectativas de los BO eran más altas en cuando a las inversiones en infraestructura y captación de más inversiones provenientes de la UE. Esto ha sido uno de los argumentos porque esta iniciativa ha sido enfocada principalmente en los proyectos de infraestructura parte de TEN-T, y la conexión con las redes de transportes de la UE. La Iniciativa de Berlín ha puesto algunos criterios para lanzar los proyectos de infraestructura y el mercado energético, pero en comparación con los criterios de la UE, la Iniciativa de Berlín ha sido enfocada en cuestiones técnicas y en menor medida en criterios políticos, aunque en las declaraciones finales se han incluido la lucha contra el crimen organizado y la corrupción o las disputas entre los países.

El largo proceso de la adhesión en la UE, el cambio de las balanzas políticas en la UE y la decisión del Presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker de suspender el proceso de ampliación, dio a los miembros del *Proceso de Berlín* más argumentos en lanzar un proyecto paralelo pero en colaboración con la EU en mantener el pulso de integración. Otro motivo interviniente fue un acercamiento mayor de Rusia en BO después de la crisis de Ucrania y la decisión de la OTAN para aceptar Montenegro como miembro

El Brexit fue otro argumento para fortalecer la Iniciativa de Berlín como un mensaje que el proyecto de la UE constituye el elemento político y económico más importante no solo en Europa sino en el mundo. Con el Brexit se han abierto más opciones en acelerar el proceso de adhesión de aquellos países que cumplen con los criterios de la adhesión. A pesar de la buena voluntad que hay entre los actores más importantes de la UE en aceptar estos países, aún existen diferencias enormes entre los BO y los estándares de la UE. Los proyectos lanzados por la Iniciativa de Berlín intentan que hasta 2020 los países se acerquen a estos estándares europeos con lo cual hay grandes expectativas en los proyectos de infraestructura y de la comunidad energética en el impacto que puedan tener en amortizar los problemas sociales como desempleo y crecimiento económico.

La creación de la oficina regional para los jóvenes según el modelo franco-alemán, es un mecanismo de coordinación entre los países de BO, y se espera mejorar las políticas sociales para los jóvenes, aunque no es seguro si será eficaz en reducir el desempleo entre los jóvenes en BO que alcanza el 55%. A pesar de que la iniciativa hizo un llamamiento entre los países a nivel bilateral y regional de resolver las disputas, aún existen dificultades en sobre pasar los problemas que se relacionan con los derechos de las minorías y los problemas fronterizos. La disputa más importante sigue siendo el problema entre Kosovo y Serbia y quizá a largo plazo la estabilidad de BiH y la “conducta” de la República *Srpska*, o la convivencia étnica en Macedonia.<sup>971</sup>

---

<sup>971</sup> A pesar de tener una invitación del equipo de transición en la Casa Blanca del presidente electo de los EE.UU. Donald Trump, la embajada de los EE.UU., rechazó el visado del presidente de la República Srpska Miroslav Dodic en diciembre con el argumento que su política iba en contra de la estabilidad de BiH.



## XI: Conclusiones finales y recomendaciones

La integración europea de los BO es una nueva experiencia para la UE que ha fortalecido la estabilidad, estado de derecho, calidad democrática de la *ex* zona menos estable y la más multiétnica de Europa. Éste proceso ha hecho de la UE un indicador indispensable para la paz y estabilidad en el sureste. La metamorfosis de esta relación ha traído una nueva dimensión política, económica y social, capaz de cementar una nueva percepción y construcción de cooperación regional en función de la integración europea. En éste proceso, el interés primario de la UE ha sido la construcción de un *nuevo espacio de seguridad*, estabilidad democrática, integración económica y dialogo político con la perspectiva de la adhesión en la UE que es la meta principal de éste proceso.

*Los BO aún no están preparados para ser miembros de la UE.* Casi todos los países tienen aún cuestiones pendientes en la implementación del estado de derecho debido a su trayectoria que generalmente está causados por las guerras en ex-Yugoslavia o por transiciones políticas convulsas en medio de corrupción, falta de diálogo político, la *dificultad de implementar los valores europeos*, o aceptar el marco europeo de la convivencia multiétnica. Como consecuencia el sureste de Europa está en una *fase de transición* para aceptar los valores de la UE, en un proceso social de la integración europea, lo que significa la aceptación y absorción de los valores de la EU para ciudadanía y también a nivel gubernamental, con impacto regional.

Excepto Montenegro todos los demás países han tenido que enfrentar un cambio político y normativo descomunal para enfrentar las recomendaciones de las instituciones

europeas. El dialogo político vertical y horizontal ha sido y sigue siendo una tarea difícil para la UE. Todavía los países ven en la cooperación regional ambigüedades políticas e intereses nacionales de índice nacionalistas, que es una característica común. Para algunos países, la integración europea es de los únicos medios para agarrarse a la estabilidad política como es el caso de Macedonia o BiH, pero en general la UE es la única opción de estabilidad y desarrollo para el sureste europeo.

Aunque la atención de éste proceso en el pasado ha sido enfocado en los efectos de mercado único y el potencial económico de la UE, la experiencia en los BO demuestra que el proceso de integración es el *mecanismo más eficaz para garantizar la paz y estabilidad* en esta zona de Europa. El proceso de integración europea no se puede entender sin éste elemento que aunque ha sido parte de los fundamentos de las Comunidades Europeas en los años 50 sigue siendo aún útil 70 años después. Esta realidad nos hace deducir que la paz y estabilidad sigue siendo un desafío en algunas partes de Europa como en su frontera en el Éste o incluso en los BO. La ausencia de éste proceso hubiese sido catastrófico, y en la UE se encarniza el único modelo sostenible económico y político para Europa. Aunque el Brexit haya afectado la integración europea, esto no pone en cuestión la continuidad del proceso.

La adhesión de los BO en la EU finalizara durante la primera mitad de los años 2020, por lo menos en el caso de Albania, Montenegro, Serbia o quizá Macedonia. BiH tendrá que hacer nuevos cambios constitucionales y dejar atrás un marco federativo nada funcional para ser miembro de la UE. Estos cambios están en contra de los intereses de República *Srpska* y Serbia, quienes ven en el proceso de integración para BiH un obstáculo para una nueva mapa política en los BO. La UE tiene en frente una situación latente que conlleva desafíos en su programa político, porque la ola de tensión que lleva Europa desde la anexión de Crimea, puede llegar en los BO.

Aunque la atención de la UE ha sido centrada en las relaciones entre Serbias y Kosovo, éste modelo de dialogo debería incluir BiH y averiguar cómo percibe Serbia el futuro de la federación y cuáles son los motivos de la defensa del marco de Dayton. En el año 2016 se notó un cambio ligero de la política regional de Serbia, saltando la política exterior de la UE, que es parte misma de la negociación de los capítulos de adhesión, y en segundo lugar hay una resucitación notable de la visión nacionalista de Serbia sobre

las relaciones con sus vecinos. En la enemistad entre la UE y Rusia, Serbia ha visto oportunidades de redimensionar su política regional. El proceso de integración de Serbia tiene el respaldo de la ciudadanía que ejerce como presión hacia la clase política, demostrando que la postura política en algunos casos no coincide con la percepción ciudadana. La salida del Presidente Nikolic<sup>972</sup> era fruto de esta percepción y consecuencia de la exigencia indirecta de la UE para que Serbia introduzca más valores europeos en la transición.

Serbia atraviesa un momento muy importante en su futuro. Salir del proceso de integración conllevaría un coste estructural importante para Serbia en cuanto al impacto económico y social. Éste proceso es *la única garantía* de Serbia para el desarrollo de una economía sostenible. La UE es el elemento más importante macro-económico de Serbia. 70% del PIB de Serbia como de toda la región está relacionado con la UE, sin contar con el impacto de las obras en infraestructura y la buena gobernanza. En el IPA I y II Serbia recibió alrededor de 3 mil millones de euros y con el plan Ten-T es el centro de las inversiones en la infraestructura en los BO. Serbia si no sigue el camino de integración pueda enfrentar problemas estructurales que pueden distorsionar *o colapsar la economía y los estándares sociales*. A juicio de éste trabajo, cualquier salida de éste camino, dispararía un desempleo por encima de 20%, un crecimiento económico no más que 1%, afectaría la vida política, e quizá la democracia, con la recolocación del partido radical cerca del poder y una política regional “agria” en la búsqueda de la implementación de un nuevo mapa política en BO. Esto tendría *efectos colaterales* en BiH, como parte del efecto “domino”. Una Serbia inestable sería una oportunidad de “oro” para implementar una “república ortodoxa” orquestada por Rusia y la iglesia ortodoxa. La UE no es solo un modelo económico sino también un modelo político, con lo cual el enredo de intereses y las formas en seguir el camino de integración, *cuasi* tiene carácter *existencial* para algunos países de los BO. La comunidad política de estos países se puede fragmentar sin la aportación de la UE y las tensiones étnicas pueden volver otra vez a poner en cuestión la estabilidad en esta parte de Europa. Todavía entre los países de BO, existen dificultades para entender los valores y principios de la UE, que no abarcan solo la esfera economía-social sino van más allá, en la paz, estabilidad,

---

<sup>972</sup> Aunque las elecciones presidenciales se hacían en abril, y este trabajo se entregó en marzo, teniendo en cuenta diferentes factores, incluyendo opinión pública, comunidad internacional, y la política regional era evidente que Nikolic iba salir de la escena política de Serbia, lo que supone un cambio positivo para el país.

estado de derecho, sin perjuicio de los valores y principios clásicos establecidos en los tratados.

Este proceso ha sido largo y ha visto crecer una nueva generación de políticos, partidos políticos que tiene como emblema la integración europea, actores, modelo económico y cooperación regional nunca conocido antes, y la UE ha sido durante éste tiempo el regulador político y socio-económico más importante que en algunos casos han dado continuidad a los países como en el caso de Macedonia o han visto crecer países nuevos como Kosovo. El papel “paternalista” de la UE junto con la condicionalidad, en ningún momento han afectado los criterios democráticos de estos países, sino todo lo contrario ha aportado “oxígeno” a los desafíos que estos países enfrentan, como en Albania con la reforma de la justicia, Serbia con el dialogo con Kosovo, Macedonia con los criterios de Ohrid, BiH con la implementación de la sentencia Sejdic-Finci, Kosovo con la estabilidad y reconocimiento de la independencia.

La aportación de la UE en la estabilidad ha sido sin precedente y es *la única garantía* de paz para la región. En el caso de BiH la eficacia de la UE ha sido reducida, por razones ajenas al proceso de la integración o de la voluntad de la UE, para que Bosnia estuviese en una etapa más avanzada. La actuación de la UE es limitada y no puede plantear su modelo de la buena gobernanza, integración política y economía allí donde no hay “buena fe”, un clima favorable de cooperación y una entidad jurídica e social que abarcan todo el poderío del estado. Es evidente que una mayor integración de BiH en la UE, es un obstáculo para la política nacionalista de República Srpska con el resto de federación, y es esta “república rebelde” quien más se opone al proceso de integración. En general las entidades políticas serbias repartidas por BO se oponen al papel de la comunidad internacional en el proceso de integración, como en el caso de norte de Kosovo o quizá Montenegro.

La convivencia étnica ha dejado atrás la fragmentación del principio de los años 2000 y pero a pesar de estos avances, se tiende a ir hacia la homogeneidad étnica y la percepción “balcánica” en éste aspecto ha sido que cuando más homogéneo étnicamente es el país más eficaz es, aunque en la realidad es una percepción nada realista y diferente a los problemas principales de los BO, que son el estado de derecho y la lucha contra la corrupción. Un estado étnicamente más homogéneo no significa un estado que

funcione mejor y por otro lado esta “filosofía” está en contra de los valores que la UE, quiere plantear en los BO. En la convivencia étnica tienen un papel muy importante los estados balcánicos sobre todo Serbia, que percibe las guerras de los años 90 como un *país víctima* a pesar de que fue causante directo de las guerras en Croacia, BiH y Kosovo. *Serbia no va ser país miembro hasta que la UE tenga evidencias sobre las intenciones reales de Serbia en la región y hasta que nacionalismo no sea parte orgánica de la vida política.* Desde la anexión de Crimea, Serbia ha reactivado un lenguaje más nacionalista y su política regional ha sido dual. El papel de la UE en la región ha sido crucial en la prevención de posibles conflictos con Kosovo o una política nacionalista más activa en el caso de BiH.

Durante este trabajo se ha evidenciado que el problema mayor de la multietnicidad no consiste en las relaciones de la etnia o minoría con los entes públicos, políticos o gubernamentales, sino en una tercera parte que ejerce como presión sobre el proceso, utilizándola como mecanismo de la política nacional, regional o europea. El caso es por ejemplo en el norte de Kosovo. Sin la implicación activa de Serbia en esta convivencia, la multietnicidad estaría a niveles más satisfactorios. El mismo esquema se utiliza en BiH, Montenegro, Macedonia. La implicación de los estados externos desequilibra la balanza étnica. La búsqueda del soporte en el estado del origen de la etnia y el uso de este elemento en la política regional es la pieza que dificulta la integración europea verticalmente y horizontalmente. El apoyo a veces atraviesa el estado y busca elementos religiosos o culturales en acumular más apoyo en la causa étnica. Tal es el caso de la implicación de Rusia en la región.

La confrontación en los BO aun involucra las potencias antiguas y nuevas en Europa. Las guerras balcánicas junto con las conferencia de paz durante el final del siglo 19 y principio del 20, vieron implicados las potencias del aquel entonces, y más de un siglo atrás son las mismas potencias que regionalizan o fragmentan la región. *Con lo cual se deduce que los BO, no han sido no son y posiblemente no serán capaz de tener un grado de autonomía en los procesos de estabilidad, ya que en un posible ingreso en la UE, esta autonomía será orquestada en Bruselas más que en la región.* Cuando los BO han salido de esta autonomía se han producido guerras, como ha sido el caso después de la caída del Imperio Otomano y el muro de Berlín. Aunque es menos probable que los BO salgan de esta autonomía, porque el marco regulador es más gravitacional que

nunca, en un posible caso, la tensión sería presente en la región. Los BO *no son capaces de auto gestionarse debido a causas históricas, religiosas, étnicas y los cambios que se produjeron durante los años 90*. La caída de los imperios o ideologías destapo la fragilidad de la región, con lo cual un posible abandono de la UE produciría los mismos efectos.

Si con la administración Obama hubo una línea política estable en función de la política de integración, apoyando la CE en los esfuerzos de establecer y fomentar los pilares del estado de derecho y la buena gobernanza, así como un marco regional funcional, con la llegada da la administración Trump hay incertidumbre sobre cuál va ser el papel de EE.UU en la región. Existen razones para creer que éste interés no se va profundizar ni tampoco se va alejar, en el sentido que los BO no van a representar un interés mayor para la administración nueva. Recordamos que la OTAN está en un proceso de ampliación en los BO y su presencia en la región es muy necesaria.

Se puede deducir que con la llegada de Trump en la presidencia de la EE.UU., la UE enfrentará mayor desafío en los BO porque tendrá un protagonismo aún mayor en temas de seguridad, que hasta 2017 no la ha tenido de forma directa, sino ha participado según sus características de “Soft power” en la construcción de estados como ha sido el tema de Kosovo y el fortalecimiento del estado de derecho y la buena gobernanza. Quizá ha llegado momento que la UE se tiene que plantearse como un factor de seguridad más directo en los BO. La posible retirada del factor seguridad de los EE.UU., dejaría un vacío gravitacional en temas de seguridad, que como les corresponde, UE la tendrá que ejercer. Hasta enero de 2017 el Departamento de Estado había asegurado que los EE.UU. no cambiaran su política pero existen razones de pensar que aunque no habrá cambios reales, si habrá menos interés en proporcionar seguridad en los BO y quizá en Europa por parte de los EE.UU. Si en el caso de Ucrania y Georgia hubo un impacto semi-directo en la seguridad de la Europa, una posible crisis en los BO sería mucho más desafiador para la UE. Con la llegada de Trump, la UE tiene una razón más en profundizar el proceso de integración europea acelerando la ampliación con los BO y el proyecto de la defensa común dentro de la UE.

Una semana antes de tomar posesión de sus funciones como presidente de los EE.UU, Donald Trump subrayaba que la crisis emigratoria y los problemas que enfrentaba la UE

llevarían a más países de seguir el ejemplo de Brexit. Con la llegada de Trump en esta función, la UE tiene en sus manos *una nueva oportunidad* de dar un nuevo rumbo a la integración europea y quizá cambiar el “soft” por el “*synthetic power*” capaz de poder emplear las capacidades que dispone en función de una Europa más estable y más próspera. El poder de los EE.UU es mucho más reducido en la arena mundial, sin el apoyo de la UE y el peso económico entre los dos bloques incluyendo a Canadá alcanza a casi la mitad del PIB mundial. La proyección del futuro de la UE no es muy prometedor sobre todo en la economía mundial dónde el bloque comunitario seguirá perdiendo peso, pero *seguirá siendo un actor global importante por su modelo de estado de derecho, la cohesión social y el modelo de estado democrático.*

Hoy en día la UE encarna los mejores valores sociales y humanos que ninguna región del mundo dispone, *incluso por encima* de los EE.UU. El modelo de la UE es el más adecuado para enfrentar los desafíos que el mundo tiene, en proporcionar sistemas democráticos, estado de derecho, cohesión social y en éste aspecto la UE es *el estándar más adecuado*. No existe *ningún otro espacio en el mundo* con las garantías pertinentes en defensa de los derechos humanos y fundamentales como en la UE que parten también de los valores promulgados desde la *Carta de los Derechos Humanos en Europa y el Tratado de Roma.*

Si para otros países que están fuera de la UE, como los países de EEA existen otras opciones de desarrollo y de cohesión social, porque ya disponen de los modelos más desarrollados del mundo, para los BO, la UE es *la única opción* para poder seguir la ruta de los cambios estructurales y fortalecimiento de estado para proporcionar sistemas democráticos eficaces y protección social capaz de garantizar la cohesión y la paz social. BO sufren de “patologías crónicas” en cuando a la calidad democrática. Albania Macedonia, BiH, Serbia y Kosovo son democracias funcionales y cumplen con los criterios básicos del estado de derecho y a nivel socio- económico tiene el desempleo más alto en Europa.

El marco regional ha experimentado un cambio importante y la *Iniciativa de Berlín* ha sido un factor más en éste aspecto. La CCR y SEEP sin el apoyo de la comunidad internacional sobre todo de la UE se reducen en una cooperación horizontal *sin ningún efecto* en la estabilidad de la región. La *Iniciativa de Berlín* con los proyectos de

infraestructura dio el impulso que faltaba en la cooperación regional. El WBIF no había dado el impacto que los países esperaban pero de la misma manera hay que subrayar que las necesidades de *sureste* de Europa son enormes en cuando al desarrollo de infraestructuras con una estimación de *20 mil millones de euros*. Todo el marco financiero alrededor de 15 mil millones que la UE ha empleado en BO desde el año 2000 con CARDS, IPA I y II han tenido un impacto y eficacia reducida debido a que los países recibidores enfrentas desafíos en cuando a la buena gobernanza y la AP ha tenido escasa eficacia en adelantar el proceso de adhesión. La UE solo en 2016 había gastado alrededor de 10 mil millones de la gestión de los flujos de refugiados en 2015-2016 y solo Alemania en 2016 había gastado más de 20 mil millones, con lo cual la cifra utilizada en los BO ha sido por debajo de las expectativas y necesidades. La otra razón ha sido que en gran mayoría de los casos, esta ayuda ha sido *normativa* y como consecuencia puede dar efecto a largo plazo, o *puede desvanecer* si el proceso de adhesión se alarga más allá de la mitad los años 2020.

El peso económico de los BO no es significativo para la UE, pero como se ha venido viendo durante éste proceso la UE el interés ha sido en crear de una zona estable auto gestionable en materia de seguridad y capaz de aprovechar los beneficios que ofrece la adhesión con la UE. Este proceso ha sido “*forzoso*” en el sentido que los BO no han expresado una voluntad política explícita para fortalecer el marco regional de la cooperación, pero teniendo en cuenta que éste proceso ha sido instituido dentro de la política de condicionalidad, los países de la región han cesado y han transformado su visión regional hacia un marco funcional que aunque ha experimentado un cambio enorme aún tiene lagunas y *restos* de la política nacionalista. Esta ampliación sería el “más pobre” desde la creación del proyecto comunitario y federalizaría políticamente aún más la UE. En la relación coste-oportunidad, a pesar de que el mercado común no se beneficiaría como en las ampliaciones anteriores, *los beneficios de esta ampliación recaen sobre uno de los motivos de la creación de la CC, EE y UE, que es la paz y estabilidad. Esta ampliación no está ligada al mercado común sino a la comunidad de seguridad de la UE*. Por esto motivo en medio de una crisis económica, que empezó en 2008, la UE no tenía ningún interés de acelerar la ampliación de la UE, con lo cual una vez que cumplió con la primera fase de su meta en crear los primeros elementos de seguridad, siguió con las pautas “administrativas” parte de los criterios de Copenhague.



La política de ampliación no es solo un proyecto económico en función del mercado común y sus libertades, sino que va más allá y busca en primer lugar la seguridad sostenible y una *paz perpetua*. Los intereses económicos son el aspecto material y necesario para hacer posible éste objetivo. Si el proyecto europeo puso el mercado común como herramienta de conseguir la paz en Europa, la UE puso su poder normativo y gravitacional para fortalecer la estabilidad en BO. A pesar de esto, no es un “tabú” deducir que para la UE y la mayoría de los países miembros los BO *tiene solo un interés coyuntural y periférico* que se relaciona con la estabilidad y la imagen de la UE en el mundo.

La UE supone casi 70% de la economía de BO y en el caso de Albania hasta 75. Las empresas de la UE son las mayores inversiones en el “stock” y otros variable de FDI. La UE es el mayor donador de ayuda financiera y los bancos europeos de desarrollo e inversión tienen un papel imprescindible en el desarrollo del sureste de Europa. No se puede percibir la estabilidad de los BO en todos los componentes sin la aportación de la UE. Si en algunos casos se han planteados versiones paralelas de desarrollo como en el caso de Serbia, el desvío de la política de integración puede conllevar *daños colaterales* para estos países. Por esta razón una de las voces más potentes de la integración europea en estos países ha sido la SC. Esta aportación es la “masa muscular” capaz de arrastrar hacia la integración europea la voz social y ponderar el nacionalismo que es aun influyente. La SC es la primera “*política comunitarizada*” en el sureste de Europa y la mejor garantía que éste proceso seguirá adelante.

El proceso de ampliación tiene carácter “administrativo” en el sentido que una vez que la UE ha logrado tener resultados en la estabilización a finales de los años 2000, ha decelerado mediante los *procesos burocráticos* los pasos para ser miembro de la UE. A partir del año 2010, éste proceso entro en una fase “administrativa” porque la UE junto con los países miembros mediante decisiones políticas ha mantenido la política de ampliación fuera de los objetivos principales. A pesar de que el Presidente de la CE Jean Claude Juncker declaro en 2014, que el proceso de ampliación se “congelaría” hasta 2020, orgánicamente éste proceso ha sido activo y la UE no ha retirado la atención de BO.

La multiétnicidad es aún un factor que pone en peligro la calidad y la continuidad de algunos estados de la región con lo cual la UE ha sido muy cuidadosa en gestionar estos países a nivel horizontal mediante la cooperación regional y verticalmente garantizando los derechos pertinentes de los grupos étnicos según los estándares europeos que se basan en derechos culturales como educación y uso de las idiomas y auto gobernanza mediante procesos de descentralización. Pero el desafío ha sido presente cuando éste marco ha sido rechazado por los actores regionales como ha sido el caso de Serbia. En éste aspecto la UE equívocamente ha permitido saltar el marco que ella mismo ha planteado aceptando la creación de estructuras paralelas como es el caso de Kosovo. Se menciona Kosovo porque la independencia de Kosovo está bajo la lupa de la comunidad internacional especialmente por la UE, que está prevista también en el marco Constitucional de Kosovo.

La UE tiene responsabilidad directa sobre la estabilidad de Kosovo porque técnicamente ha sido el actor más involucrado en éste proceso en todas las fases, coincidiendo con la mayor misión en la historia de la UE que es EULEX. Si en el caso de BiH existen deficiencias estructurales para poder emplear todo la capacidad que dispone, en el caso de Kosovo, la UE tiene todas las herramientas para poder convertir la etnicidad en un modelo funcional en Kosovo. En el caso de BiH el tren de integración ha quedado en la implementación de la sentencia Sejdic-Finci y parece ser que mientras la República *Srpska* bajo el autoritarismo y nacionalismo de su presidente Miroslav Dodik no cambia el rumbo y la visión sobre el futuro de Bosnia, el *estatus quo* seguirá siendo parte del anacronismo en el país. BiH *no es un país funcional* con lo cual sigue agarrándose con la voluntad de la UE hacia la política de integración. Las protestas del 2014 evidenciaron que aunque haya una fragmentación política o casi una separación jurídica entre las entidades, la base social es unificada hacia los desafíos comunes que son los problemas del índice social. BiH tiene uno de los desempleos más altos del mundo. Técnicamente ha sido la ayuda internacional y relativamente la UE y los EE.UU., quienes han dado continuidad a BiH. Para la UE el escenario más peligroso sería la secesión jurídica de República *Srpska*, porque técnicamente RS es una entidad soberana. Dentro de éste desafío la UE tendrá que buscar los medios para guiar el país entre la política de integración y la unidad de todas las entidades de Bosnia. *La perspectiva de adhesión para BiH es un proceso imposible dentro del marco actual*. En 2016 se celebró un referéndum sobre la proclamación del día 9 de enero como la fiesta

nacional de la República Srpska que fue rechazada por la totalidad de la comunidad internacional y Tribunal Constitucional. Éste referéndum podría ser el preámbulo de una posible secesión de RS, que podría tener efecto no solo en la continuidad de BiH sino podría en peligro los logros en la estabilidad y cooperación regional.

El apoyo *silencioso* que Serbia está dando a una versión “actualizada” de lo que queda del proyecto nacionalista sobre el “Gran Serbia” podría fin o congelaría el proceso de la adhesión en la UE. El ejemplo de Turquía ha demostrado que el proceso de adhesión puede retroceder si no está en la línea con los; *criterios de Copenhague; alineación con la política exterior y seguridad de la UE; fortalecimiento de la cooperación regional y el dialogo político*. Sin la ayuda comunitaria y los valores añadidos de esta asociación y proceso de adhesión, los efectos sociales y económicos serían “devastadores” para cualquier país de la región. BO tienen una *independencia estructural* con la UE, que cualquier intento de salir del rumbo de la integración europea, *tendría efectos colaterales económicos, sociales y políticos*. En un escenario de retirada de éste proceso, la estagnación o recesión económica sería uno de los efectos directos e inmediatos y como consecuencia las tasas de desempleo en la región podrían llegar por encima de 30%. La fragmentación social de estos países, haría más fácil la reactivación de nacionalismo y radicalismo incluyendo aquel islámico. Las sociedades multiétnicas en Macedonia, BiH, Kosovo incluso Serbia se pondrían en peligro.

En el caso de Serbia, la reconfirmación de la mayoría política de las elecciones anticipadas en abril de 2016, del índice nacionalista de origen radical de Sesejl y socialista de Milosevic, una retórica nacionalista en la región, junto con el rechazo de Serbia de la PESC, en el caso de Rusia, pueda tener efectos negativos en la negociación de los capítulos de adhesión por diferentes razones. La política de *silencio aprobador* de la actividad secesionista de RS ha levantado sospechas sobre la visión de Serbia en el futuro de los BO. El apoyo incondicional fuera del marco comunitario de la política de tensión de Rusia y una carrera de armamento lanzado desde 2015 tendrá efecto en éste proceso. La presidencia del país que ha sido el sector más nacionalista de la política nacional e internacional de Serbia es un obstáculo en éste aspecto. Teniendo en cuenta el apoyo masivo que los progresistas recibieron, en las elecciones de 2016 llevan a la conclusión que *de los progresistas saldrá el nuevo presidente en 2017*. La elección de Vucic como presidente será un paso adelante en transformar la clase política en Serbia y

la institución de presidente. Las elecciones de 2017 son un test importante sobre el perfil nacionalista de la clase política. La institución del presidente ha sido el más aislado internacionalmente debido a su perfil nacionalista y la visión de la política regional Nikoloc, que fue durante la guerra de Kosovo uno de los colaboradores más cercanos de Milosevic y más tarde al colaborador más cercano del condenado por incentivar los crímenes contra la humanidad en BiH el radical Sesejl. A pesar de éste indicador nacionalista, Serbia ha sido el país que más asistencia financiera ha recibido por la UE reformando sectores estratégicos del país como es la energía e infraestructuras.

La Iniciativa de Berlín ha hecho de Serbia el centro de todas los proyectos transbalcánicos y con la implementación de los proyectos TEN-T Serbia sería una puente de conexión de redes ferrocarriles, energéticos y autopistas entre el centro y oeste con el sureste de Europa. Estos proyectos son la mejor garantía de un desarrollo sostenible y para reducir exclusión social que es uno de los problemas estructurales del país. Serbia enfrenta una problemática múltiple dimensional macro y micro económico, con déficits excesivo, una población activa en reducción que causa un problema estructural del sistema de pensiones con un retraso industrial y déficit de infraestructuras que han llevado en la desindustrialización del país. Casi todas las empresas públicas que controlan los sectores estrategias de la economía del país no son rentables, la informalidad en el mercado laboral y en general la economía informal es muy extendida. Serbia es uno de los países con el índice de corrupción más alto en Europa. Todos estos factores hacen de la UE la única alternativa sostenible capaz de aliviar los síntomas de retraso económicos y los estándares sociales de Serbia.

Desde cuando al país ha abierto el proceso de las negociaciones de los capítulos de adhesión, los países más interesados en éste proceso han fortalecido una cierta posición común, que la adhesión de Serbia en la UE se *produjera solo si reconoce* Kosovo. Éste conllevaría el cambio total de la vida política en Serbia ya que es poco probable que la coalición de índice nacionalista que gobernara Serbia hasta 2020 y que pueda repetir los resultados electorales para un segundo mandato hasta 2024 pueda aceptar la adhesión en cambio del reconocimiento. Esta situación puede provocar tensión entre las dos partes, y la posibilidad que Serbia aproveche la ayuda financiera de la UE hasta que cambien las circunstancias políticas en la región y como consecuencia no reconocer la

independencia de Kosovo, sería probable. La aceptación de Kosovo como país independiente tiene también complicaciones sociales, con lo cual se trata de un *proceso generacional* que pueda traer alguna nueva perspectiva en aceptar la independencia, a lo largo de los años 2020.

En éste panorama no se excluyen elecciones anticipadas. Por el momento (2017) la oposición, que es la parte más europeísta y liberal en Serbia es más fragmentada que nunca y poseen solo alrededor de 20 %, de los votos con lo cual es poco probable que ellos puedan llegar al poder en las próximas elecciones. El regreso de los radicales de Sesejl como la tercera fuerza política más votada en la elecciones de 2016, hace menos optimista un cambio político en Serbia. Por estas razones la coalición dirigida por los *Progresistas de Vucic no puede finalizar el proceso de adhesión de Serbia en la UE.*

Hay que subrayar que las causas originarias de “retraso” en el proceso de la integración europea son la memoria histórica y la guerras de los años 90 y las causas intervinientes son, la política regional, la funcionalidad de los estados multiétnicos, las garantías pertinentes de la estabilidad regional, las disputas entre los países, así como el reconocimiento del mapa política actual, añadiendo también la funcionalidad del estado de derecho, la eficacia institucional y una democracia según el marco europeo. Los factores económicos son las segundas causas intervinientes en éste proceso. La estrategia de RCC, que tiene como uno de los objetivos principales el alcance de 45% del PIB per cápita de la UE, aunque fuese realizable no supondrían un gran impacto en la adhesión de estos países. A pesar de esto, el cambio económico estructural y un desarrollo sostenible capaz de enfrentar los retos del mercado común y proporcionar beneficios para el estado social sería un elemento interviniente en éste proceso. Todavía los *criterios políticos* en los BO no están en los niveles para proporcionar una velocidad más rápida en la adhesión. Por otro lado, *tampoco la UE ha demostrado interés* en acelerar la adhesión de estos países, por esta razón una vez garantizado los elementos básicos de la estabilidad, este proceso ha sido caracterizado por sus *ritmos administrativos.*

Para la *UE no ha supuesto un gran interés* la adhesión, más allá de garantizar la estabilidad política y una cierta cooperación regional funcional. El proceso de adhesión *ha sido marcado razonablemente* por la condicionalidad que ha dado resultados

importantes en fijar un marco de integración según los criterios de la UE. Esta condicionalidad ha sido presente *con una buena causa* en todas las etapas de éste proceso, desde los programas CARDS hasta la negociación de los capítulos de adhesión, que será la fase más intensiva de condicionalidad de la UE. Como consecuencia debido a una multitud de desafíos que enfrenten los países BO, todavía no se puede hablar de una fecha de adhesión en la UE pero si existen los factores para pensar que la UE pueda terminar el proceso de adhesión en los BO dentro de 2025 para 4 países, Montenegro, Serbia Albania, o Macedonia. En el caso de Serbia y Albania la condicionalidad seguirá siendo una de las herramientas más utilizadas de la UE debido a que son los dos países que más cuestiones pendientes tienen en éste proceso.

Si en el caso de Serbia los criterios políticos se basan en la política regional de Serbia y como actúa el elemento nacionalismo dentro de éste panorama, en Albania el proceso se centrara en el fortalecimiento del estado de derecho ya que Albania durante éste tiempo ha sido el país que más ha cumplido con los criterios de la UE en su política regional. Albania es un país que produce seguridad en la región y cumple con los criterios comunitarios sobre los derechos de las minorías étnicas. La nueva reforma en el sistema de justicia pueda ejercer un efecto positivo en los esfuerzos del país para ser miembro de la UE. La impunidad entre los sectores más corruptos de la vida política y la administración de la justicia es muy extendida. El lavado de dinero y la introducción del dinero proveniente de las actividades criminales en la vida política y empresarial ha sido un fenómeno muy extendido desde la caída de régimen comunista.

Albania tiene una democracia funcional y los actores políticos tienen que percibir los partidos políticos como herramientas políticas y no *empresariales* o como paraguas contra la impunidad, como se han visto durante 26 años. Los niveles de corrupción son altísimos y los órganos de la fiscalía no proporcionan garantías en defender los intereses públicos. La informalidad en Albania mantiene como rehén casi 50% del PIB albanes calculando, la evasión fiscal, mercado laboral y pagos de impuestos. Albania posee todas las capacidades de ser un país miembro y a nivel regional ha sido quien más ha “desperdiciado” la posibilidad de estar en la cabeza de éste proceso en la región. Los criterios políticos, el estado de derecho y la corrupción muy generalizada han sido los problemas principales que han condicionado la integración. Albania no *posee una cultura democrática* y el debate político tiene como epicentro los intereses personales o

de los grupos que ejercen presión hacia las elites gobernantes. Si en el caso de Serbia “la captura del estado” ha tenido como protagonista los magnates que han aprovechado el proceso de privatizaciones durante los años 2000, con conflicto de interés y casos corruptivos, en el caso de Albania han sido los mismos partidos políticos que han “*capturado el estado*” en función de sus interés y no del desarrollo del conjunto de la sociedad. La captura del “sistema de justicia” es el sinónimo de esta realidad. Albania *no tiene la capacidad* para asumir los desafíos de ser parte de la UE y hay que ser muy optimista para que el país entre en la UE sin reformar su clase política y sin devolver la democracia a los ciudadanos. Las elecciones de 2017 y la fase posteriori de reformas, la lucha contra la corrupción y la informalidad serán un test muy importante para ver en que “Km” esta Albania en el proceso de integración. El otoño de 2017 puede ser “la estación” más importante en la transición política albanesa. La implementación de la reforma de justicia, el proceso electoral, los cambios en la presidencia, la confirmación o el cambio político son unos de los elementos que coincidan con esta previsión. Solo estos elementos marcaran la velocidad de Albania en ser miembro de la UE.

En cuando a la cooperación regional la UE ha incentivado desde principio éste elemento muy importante en la europeización de sureste de Europa. Éste proceso ha sido “forzoso” porque en totalidad los BO excepto la misma perspectiva europea *no compartían otros intereses* pero si han tenido los mismos desafíos. La UE condiciono su ayuda con la creación de éste marco y desde CARDS hasta la Iniciativa de Berlín, la cooperación regional ha sido un elemento clave en el proceso de integración europea. BO fue un término creado por la UE con la intención de “vestir” el sureste europeo con elementos de desarrollo, desafíos e intereses comunes. Aunque los países no compartían valores comunes enfrentaban los mismos desafíos: estado de derecho; fortalecimiento democrático; integración de las etnias; desarrollo económico.

En cuando a los valores, debido a que el nacionalismo era parte orgánica a nivel social de todos los países y parte de la agenda política en Serbia y Macedonia, los valores eran vistos en diferentes perspectivas y empíricamente los estados de sureste de Europa *no tenían “empatía” para las sociedades multiétnicas*. El ejemplo más claro era Macedonia que aunque después de 16 años de los acuerdos de Ohrid, la clase política albanesa seguía exigiendo la implementación completa de estos acuerdos. El partido gobernante VMRO-DPMNE con su líder Nicola Gruevski había sido un defensor feroz

del discurso nacionalista en Macedonia y durante su gobierno el país hizo pases atrás en los criterios políticos y democráticos. A pesar de que los partidos políticos albaneses habían participado en las coaliciones de gobierno, Macedonia encontraba dificultades en la voluntad política para ampliar el grado de descentralización de los grupos étnicos, incluyendo sus derechos culturales.

A nivel regional a pesar que Albania y Serbia habían hecho un gran progreso desde 2014, era obvio que el aumento del grado de las relaciones había sido posible gracias a los incentivos añadidos de la cancillera Merkel, y como consecuencia los países se habían “sometido” a un papel más intenso de mediación y ponderación del gobierno alemán. La Iniciativa de Berlín era fruto de esta realidad. El volumen reducido de los cambios económicos, las infraestructuras inexistentes, un dialogo político superficial y las disputas entre los países eran el ejemplo más claro que a pesar de que el marco regional se había institucionalizado con una red muy amplia de iniciativas e organizaciones regionales, aun no era una cooperación orgánica y los elementos “*spill over*” no eran notables. La UE y otros actores estatales habían “forzado” esta cooperación en función de la estabilidad regional.

Éste proceso “forzoso” y con una causa razonable era más que necesario para “cementar” los pilares de la cooperación. Los BO tenían sus argumentos en disfavor de éste proceso pero en el mismo tiempo no podrían cuestionar la ayuda comunitaria que era el elemento más importante de la política doméstica, con efectos en la buena gobernanza y desarrollo económico. Los países de la región, durante esta trayectoria se han inclinado más hacia una relación vertical con la UE que regional, con un enfoque en los proyectos de infraestructura, pero como era obvio la primera meta de los programas financieros de la UE no podría ser otra que el estado de derecho y la buena gobernanza incluyendo los esfuerzos constantes en la transformación de AP como una pieza clave de la adhesión en la UE.

La UE ha forzado el entendimiento entre estos países a pesar de la memoria histórica. Sin la aportación de las capacidades civiles y administrativas de la UE, el sureste europeo estaría en una fase difícil de absorber un marco regional estable. Esto es uno de los logros más importantes de la UE en éste proceso. La integración de estos países durante éste proceso *no ha notado un cambio económico-social importante* porque el



enfoque principal de esta relación contractual no ha sido éste objetivo. El desarrollo económico-social ha sido un objetivo secundario y en función de esto, la UE ha puesto en marcha acuerdos de libre comercio, asistencia financiera en mejorar la legislación, apoyo a SME, cambios legales y la preparación de estrategias de desarrollo económico y social y algunos proyectos en infraestructura. La UE *no participa directamente en proporcionar ayuda económica y social* sino que crea los medios necesarios para lograr estos objetivos y en el sureste esta política económica no se ha asumido correctamente. El mismo problema han tenido otros países recién entrados en la UE como Rumania y Bulgaria, dónde se ha tenido la percepción que mediante la entrada en la UE hay un impacto social y económico rápido e inminente. El hecho que Rumania y Bulgaria no han tenido los cambios percibidos hace 10 años, se puede decir que esta experiencia pueda ser válida también en los BO. La UE en la fase previa de adhesión ejerce su actividad en fortalecer los pilares más importantes civiles del país, incluyendo marco legal, fortalecimiento institucional, gobernanza económico, estado de derecho y una vez siendo miembro de la UE, hay una aportación más importante en los programas sectoriales como pueden ser las infraestructuras y políticas agrícolas.

A pesar de esto para los BO, ser parte de la UE es el mayor cambio político e económico en su historia moderna incluso para sectores más radicales. Por ejemplo el hecho que 45% de los afiliados en el Partido Radical en Serbia que es el partido más activo en contra de la comunidad internacional y la UE, están en favor de la integración del país, demuestra que la integración europea es un cambio necesario y que favorece inmensamente la cohesión social, el estado de derecho y la democracia. Esto es la mejor garantía de estabilidad y desarrollo en esta parte de Europa. Sin la asociación y la adhesión en la UE los BO *no serían* capaces de fomentar sociedades con los valores europeas sobre todo en los estados multiétnicos. A nivel económico, el desarrollo sostenible sería afectado por la falta de los estímulos provenientes de los acuerdos de asociación AEA, o siendo parte del mercado único y la facilidad del movimiento de los capitales. A nivel regional no habría un elemento unificador y un valor común en establecer un marco funcional más allá de relaciones diplomáticas entre los países, con lo cual éste proceso ha sido más que necesario.

A nivel de infraestructuras los BO, se calculan que tienen un déficit de 20 mil millones de euros, en el caso de Serbia alrededor de 7 mil millones y en el caso de Albania 2.5

mil millones. Los BO en general teniendo en cuenta el desarrollo económico y el gasto público no serían capaz hasta dentro de 20 años de poder ajustar éste déficit en infraestructuras. A nivel social el problema estructural que estos países enfrentan en la creación de empleo, un modelo de producción centrado en servicio minoristas con tasas muy bajas de innovación y desarrollo, no tienen la capacidad de cambiar el modelo empresarial y de producción. En el caso de Albania el 90% de empresas tienen entre 1 y 3 trabajadores y son generalmente autoempleos, que venden solo dentro de sus circunscripciones administrativas. En éste aspecto el cambio estructural del modelo productivo así como un mercado más amplio para ejercer esta actividad comercial es más que necesario para fomentar un nuevo modelo de SME. BO tienen un déficit estructural que abarca todos los sectores. A pesar de la adhesión, seguirá siendo la parte menos desarrollada de la UE. Todos los problemas étnicos y las disputas regionales, afectaran el desarrollo a corto y largo plazo, con lo cual, cualquier uso de la políticas públicas fuera de los principios y valores de la UE, perjudicara el desarrollo en todos los sectores en éstos países.

Para la UE la ampliación en BO es un proceso complicado y difícil políticamente. Una unión con más países complicaría el acuerdo político dentro del Consejo y hace que la UE tenga más dificultades en fomentar y profundizar el diálogo, la unión política y la gobernanza económica europea. Para la UE, es más fácil aceptar un país de 20 millones de habitantes, con un solo idioma, y una entidad política, a pesar de los problemas económicos, que seguir un proceso volátil y difícil con 5 países diferentes. Éste proceso se desarrolla dentro de unas balanzas políticas difíciles entre el euroescepticismo y la “fatiga de ampliación”. La adhesión de países “pobres” con necesidades emergentes sectoriales supone una carga mayor para la UE. La ampliación de UE con 5 países no tiene ningún impacto económico y un mercado de 20 millones de consumidores no significa muchas posibilidades para el mercado interior y dificulta el mercado único. La UE tiene más facilidades de aceptar países con un peso demográfico mayor y con un cierto grado de desarrollo. La adhesión de Rumania y Bulgaria aunque fue criticado supuso la ampliación de las fronteras de la UE hasta el Mar Negro y fortaleció la UE y el mercado interior.

En estas ampliaciones la UE está obligado a “comprar” la estabilidad en el conjunto de Europa y fortalecer su modelo de integración. Al fin y al cabo la ampliación de la UE

conlleve su “coste de oportunidades” y no siempre beneficiara la UE. Si en la ampliación de 2004, la UE estaba en un proceso emergente de ampliación por causas de las transformaciones profundas del Tratado de Maschtriht y un modelo económico expansivo con beneficios para las dos partes, en el caso de BO, *excepto la estabilidad y seguridad* no existen otras razones obvias. En la ampliación de 2004 ninguno de los 10 países ingresados, enfrentaban problemas étnicos o disputas entre países que podrían cuestionar la estabilidad en el centro o Este de Europa. Los países bálticos aunque tenían poblaciones rusas, dentro de su panorama nacional habían fomentado una identidad común sobre el futuro y los desafíos que compartían debido a la influencia de la Unión Soviética. El hecho que los tres países enfrentaban el mismo problema de una amenaza rusa en sus fronteras había fortalecido su marco regional de seguridad y de cooperación económica. En los BO éste elemento no existe, y los países de la región *tienen diferentes percepciones* sobre los obstáculos de seguridad.

En el centro de Europa entre Polonia, Hungría y República Checa había un marco regional muy fortalecido, así como una cultura democrática, y con los cambios producidos después de la caída del muro, era obvio que estos países serían pronto miembros de la UE. La adhesión de esos países era un proceso “natural” para los intereses de la UE. En el caso de BO estos elementos faltan. Los países no enfrentan un “enemigo” común con lo cual su cooperación en temas de seguridad está fragmentado. Políticamente existen diferentes divergencias y las disputas entre países a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional todavía siguen existiendo. Esto ha sido uno de los factores porque a juicio de estos argumentos tenemos que ver con una “*cooperación forzada*” dentro de BO. A parte de la integración europea, *no habido ningún* otro interés “natural” entre Serbia y Albania en estrechar la cooperación regional y bilateral.

Muchos académicos, investigadores o políticos han comparado la cooperación franco-alemana después de la II Guerra Mundial, con el caso de BO, entre Albania y Serbia, Croacia y Serbia, Serbia y BiH o Serbia y Kosovo, pero en este contexto hay una diferencia importante comparada con el caso franco-alemán. A pesar de las guerras entre los dos países y casi un siglo de actividades beligerantes y tres conflictos muy importantes, franco-prusiano, franco-alemán en la I y II guerra mundial, no hubo masacres contra la población civil en Francia o Alemania y limpieza étnica. Aquí no incluimos la exterminación de las población judías. Después de la II Guerra Mundial

hubo una condena masiva del pueblo alemán contra el régimen nazi reconociendo también la culpa de la nación alemana por las atrocidades cometidas. Con lo cual había un efecto moral que dio impulso a la creación de una cooperación más estrecha cementando los pilares de la integración europea.

En el caso de los BO, Serbia tardó 15 años en reconocer su papel en fomentar las guerras en BiH y Croacia y pedir disculpas mediante una resolución parlamentaria asumiendo la responsabilidad en la guerra de BiH. A pesar de la limpieza étnica en Kosovo y los crímenes contra la humanidad, motivos de los cuales Milosevic estaba bajo investigación y detenido, Serbia aún no ha reconocido su papel y las disculpas pertinentes en la guerra de Kosovo. Todavía más de 14 mil ciudadanos siguen desaparecidos por las guerras en ex Yugoslavia, de los cuales más de 2200 en Kosovo. En 2004 durante las confrontaciones étnicas más 35 sitios históricos de la iglesia ortodoxa en Serbia fueron destruidos por la mayoría albanesa en Kosovo después de que tres niños albaneses fueron matados por la minoría serbia en el norte del país. Estos hechos complican la convivencia étnica y la cooperación regional, con lo cual deducimos que éste proceso enfrenta diferentes facetas y desafíos para convertirse en un marco solido en función de la integración europea. Por esa razón la ampliación de la UE necesitara más tiempo y se caracteriza por diferentes obstáculos con lo cual las dos características principales son un proceso “administrativo” que significa un proceso cuidadoso y paulatino y en segundo lugar “forzoso” porque aun los países no han entrado en una fase “natural “de cooperación e integración.

A pesar de entrar en una fase intensiva de la adhesión en la UE sobre todo en Montenegro y Serbia y muy pronto Albania se trata de una fase “caótica”, porque la UE enfrenta no solo la problemática basada en el binomio democracia-desarrollo económico, sino intenta hacer frente, a las cuestiones étnicas, dialogo político, seguridad y cooperación regional. La pregunta es cómo hubiese sido el proceso de ampliación de la UE, si la cooperación regional hubiese entrado en otra dinámica en los años 2000. Los países de la región compartían entre 10 y 15% de su comercio en la CEFTA hasta 2016, mientras esta tasa entre los países fronterizos en la UE y fuera, es al mínimo el doble. Si no fuese por lazos culturales por ejemplo entre Albania y Kosovo o Serbia y República *Srpska* o Serbia y Montenegro éste porcentaje del comercio en la

zona CEFTA, estaría aún más bajo. La excepción en éste caso es solo entre Serbia y Kosovo que a pesar de un conflicto abierto los flujos comerciales son altos.

La otra parte del “caos” de éste proceso consiste en el hecho que los países de la región enfrenten desafíos que abarcan toda la gama de las políticas públicas que son parte de la negociación de los 35 capítulos de adhesión. A esto hay que añadirles cuestiones del índice regional dónde no hay mucha voluntad para sobrepasar las disputas que aún existen. Estos factores hacen éste proceso más complicado y a diferencia de otras ampliaciones, más largo. En el caso de la ampliación con Rumania y Bulgaria los países no tenían éste indicador en su proceso de adhesión y en el caso de Croacia la única disputa con Eslovenia se negoció dentro de un dialogo político fluido y eficaz. En el año 2016 diferentes acontecimientos pusieron en duda si había una cooperación regional sólida. Serbia organizo entrenamientos miliares junto con Rusia y Bielorrusia y adquirió armas de guerra de Rusia para modernizar su ejército que según las declaraciones del ministro de exteriores Ivica Dacic, era para ponderar las balanzas militares en la región después de que Croacia había adquirido armamientos por parte de la OTAN. En el mes de enero de 2017 el presidente de Serbia declaraba que no dudaría en utilizar el ejército hacia Kosovo para defender la población serbia, en un momento dónde la comunidad serbia en Kosovo goza de las máximas libertades.

El caso de Kosovo es quizá el pilar más importante de la estabilidad en la región. Kosovo hasta 2017 ha sido capaz de proporcionar estabilidad en la región y mediante la misión de EULEX, ha fortalecido aún más el estado de derecho. La inclusión en los programas IPA ha sido uno de los elementos más importantes en el desarrollo del país. A pesar que aun 5 países de la UE no reconocen Kosovo esto no ha perjudicado su progreso hacia la UE. En 2017 Kosovo estaba muy cerca de recibir la extinción de los visados con la UE. El proceso de adhesión para éste país será muy largo y a nivel regional ha cumplido con los criterios de la UE. Su estabilidad tienen efectos directos en Macedonia y esto ha sido uno de los razones que a pesar de las divergencias entre los países debido a que parte del Ejército de Liberación de Kosovo era parte activa del conflicto en Macedonia en 2001, Macedonia fue de los primeros países que reconoció Kosovo, consciente que su independencia proporciona más estabilidad para Macedonia.

El conflicto con Grecia produce inestabilidad para Macedonia ya que bloquea la negociación de los capítulos y la adhesión en la OTAN. Su adhesión en la OTAN sería uno de los acontecimientos más importantes. Todavía existen incertidumbres sobre el futuro de Macedonia y países como Grecia, Bulgaria y porque no Albania se oponen a cualquier ampliación de la OTAN en Macedonia. Por detrás del bloqueo hacia Macedonia, aún *existen intenciones para fragmentar al país* según los intereses de los vecinos y de las etnias. Grecia está en posiciones cómodas y alargando o bloqueando el camino de Macedonia en UE y OTAN *no tiene ninguna repercusión*, con lo cual el conflicto tiene pocas posibilidades que se resuelva a corto plazo y sin cambios importantes en la posición de Macedonia en cuestión del nombre. A pesar del cambio del nombre, *Grecia no aceptaría el ingreso de Macedonia en la OTAN* sin cambios importantes geopolíticos en la región. Su deuda económica hacia socios europeos podría ser utilizada en una posible perturbación de la situación de Macedonia, donde Grecia tiene un interés especial. Las balanzas étnicas en Macedonia son muy frágiles, lo que dificulta las capacidades del país en enfrentarse con las exigencias de los países vecinos como Bulgaria, Grecia, Albania incluso Serbia. Bajo el gobierno de Gruevski el país vio un retroceso en la calidad democrática y las elecciones generales de diciembre de 2016 fueron un test muy importante para el futuro del país y un cambio político daría otro impacto a los problemas pendientes que tiene Macedonia con sus vecinos y con población albanesa que es casi el 30 % de la población.

El proceso de adhesión de estos países en la UE aún enfrenta diferentes desafíos que giran entrono a los criterios políticos y la estandarización del marco regional según los criterios y la experiencia de la UE. Todavía la UE expresa, aunque de forma no explícita, algunas cuestiones sobre cómo ven los países el futuro en la UE teniendo en cuenta que aun el grado del nacionalismo en la retórica política pone en cuestión una adhesión más rápida. En éste panorama la UE *no puede acelerar* el proceso de adhesión sin tener las garantías jurídicas e institucionales que los BO no tienen más pretensiones sobre el cambio del mapa político en la región. Es la primera vez que la UE enfrenta una dimensión tan amplia del cambio en países que quieren entrar en la UE, con lo cual éste *proceso vas ser largo, delicado y complicado*.

Entre las recomendación resultado de éste trabajo se podrían subrayar que todavía los *países no han entendido que significa ser parte de la UE y cuáles son las exigencias*

*políticas del proceso.* Los países de BO, aunque están dispuestos a estrechar la relación con la UE han puesto más interés en la fase contractual de asociación con la UE sin expresar la voluntad política de reformar los aspectos coyunturales para ganar más apoyo dentro de los países de la UE y de las instituciones comunitarias. En éste aspecto hay que cambiar la metodología y la percepción de los gobiernos sobre el proceso de adhesión incluyendo también una labor más eficaz de otros partidos políticos que están en la oposición. Los gobiernos tienen que centrarse más en los criterios políticos de éste proceso asumiendo que la retórica nacionalista no aporta valor a éste proceso. A nivel técnico la AP se tiene que liberar cuanto antes de la carga política y aumentar considerablemente su eficacia y profesionalidad como garantía de la buena gobernanza. El *estado de derecho aun no es eficaz* con lo cual la percepción de la corrupción sigue aún altísima. Todos los países, incluso Montenegro no tienen garantías sobre un sistema de justicia independiente y eficaz. A pesar que el presidente y primer ministro de Montenegro por más de 27 años fue de los hombres más acusados en tramas corruptivas en BO, la fiscalía del país no ha tomado medidas para aclarar estas acusaciones. *BO no cumplen con los criterios del estado de derecho.* Si en el caso de los criterios económicos la UE, ha sido consciente que los problemas estructurales que los países enfrentan, necesitaran cambios profundos con resultados a largo plazo, en el caso de estado de derecho, la UE *no va tolerar ambigüedades* y el proceso de adhesión está relacionado con éste criterio más que con los económicos.

Los entes públicos autónomos tienen que ser más eficaces para garantizar la balanza de poder y la buena gobernanza. A pesar que hay cambios importantes del marco legal que es parte del proceso de la implementación del “*Acquis*” comunitario, todavía los países no perciben las exigencias de la CE y otras instituciones de la UE como criterios técnicos y en algunas ocasiones, relacionan estas recomendaciones con la intención de decelerar el proceso. La política exterior de los países tiene que ser alineada con la UE porque esto es parte de la política comunitaria. Serbia es el país que menos cumple en éste aspecto. A nivel regional los países tienen que dar un cambio importante en algunas de las políticas comunes de la UE haciendo de la política regional un proceso más natural. Para acelerar el proceso de adhesión, iniciativas como la unión aduanera a partir de 2020, libre circulación de capitales o trabajadores, creación de un espacio de seguridad común, fortalecería el dialogo político así como el crecimiento económico. La creación de una red de infraestructuras interconectadas tiene que ser incentivada por

liberalización total, sectorial de alguna de las políticas comunes de la UE. Esto sería uno de los factores si Montenegro, Serbia, Albania o Macedonia quieren entrar en grupo en la UE, de lo contrario cada país entrara en la UE en función de su desarrollo.

En la historia de sus ampliaciones la CC.EE y la UE han podido fusionar las razones políticas y económicos para darle más valor y poder al proyecto europeo. La dosis de razones políticas para entra en la UE ha ido aumentando, ya que los países que han entrado en la UE desde 2004 han tenido un peso económico menor. La UE aparte de ser una organización “suis generis” tiene también una *personalidad política* cada vez mayor, desde cuando el PE goza de más poderes derivado del Tratado de Lisboa. La personalidad política, ayuda la UE en su ambición, de ser un actor global cada vez más importante. Es cierto que la UE en futuro supondrá menos en el PIB mundial, pero sin lugar a dudas la pieza fundamental de su identidad, será el fortalecimiento como una superpotencia democrática y de derechos, civiles, fundamentales y sociales. En muchas ocasiones la UE es tratada por su indicador económico, pero su importancia en el mundo reside en su modelo más que en los elementos cuantitativos.

La profundización de la gobernanza económica de las instituciones comunes, el fortalecimiento de la federalización de la UE, no pueden desarrollarse sin una entidad política común o gobernanza política que supone mayor integración económica y un modelo más estrecho de cohesión social dentro de la UE. La decisión del PE, de usar la reciprocidad en viajar sin visado de los ciudadanos de la EE.UU., debido a que ciudadanos de 5 países de la UE (Rumania, Bulgaria, Chipre, Croacia, Polonia), aun necesitan visado para viajar en EE.UU., es solo el comienzo de una política más activa de la UE en recuperar terreno como un socio igualitario en la esfera norte atlántica y parte del fortalecimiento de la *personalidad política* de la UE. Esta reciprocidad se usó también en la negociación de tratado de libre comercio con Canadá, y finalmente Canadá, permitió desde día uno de diciembre de 2017, la extinción de visados para ciudadanos de Rumania y Bulgaria. La UE tiene que reformar su poder “*blando*” hacia el poder “*sintético*” capaz de cubrir las lagunas de la gobernanza económica dentro de la UE y garantizar e fortalecer las “capas” de seguridad alrededor de sus fronteras.

BO a pesar que no son miembros, no son tampoco frontera, sino parte integral de la UE por su efecto gravitacional que abarca toda la esfera política, economía y social. La



“gravitación” de la UE es un proceso continuo y mientras existe el modelo de integración éste modelo se va expandir más allá que BO. Para la UE, BO es una zona exclusiva, y a raíz de la declaración el comisara de PESC, Federica Mogherini hechas durante su tur en la región en febrero de 2017, *que BO son parte indispensable de la UE*, a pesar que están en un proceso de adhesión, retoma más importancia la idea que una cierta pre adhesión en la UE, ya se ha producido en la BO, que tiene que ver con el papel, normativo, económico, seguridad, cohesión social y político, que la UE tiene en BO.

Una vez que estos países serán parte de la UE, el proceso de adhesión quedara parado o posiblemente finalizado hasta que la UE y el resto de Europa encuentran el equilibrio político para rediseñar las relaciones en futuro, pero en función de las preguntas hechas a principio de éste trabajo, *el proceso de ampliación comenzado en 1973 tendrá su última etapa en BO*. El continente  *europeo, nunca será UE*, a pesar que su modelo extenderá sus efectos más allá de las fronteras de la UE. *La calidad de la federalización de la UE, seria cuestionable y no funcional* agrupando todos los países que están fuera de la UE.

Los países que están en un proceso de cooperación o asociación a corto plazo con la UE, como Ucrania y Georgia no gozan de los factores estructurales y políticos que los BO tenían para lanzar un proceso de adhesión con la UE. El único caso dónde pueda ocurrir un conflicto entre países en el Cáucaso, sin tener a Rusia como primer protagonista, podría ser entre Azerbaiyán y Armenia. Entre Ucrania y Georgia, o Moldavia y Ucrania, no hay razones o indicios de un posible conflicto, con lo cual es *una razón menos* para la UE, para lanzar un proceso de adhesión en una zona que no tiene un impacto en el mercado común y tampoco existen razones de posibles conflictos entre estos países sin incluir a Rusia, que desde 2008, ha sido una factor de inseguridad en la región. En el año 2000 cuando se lanzó el PEA, posibles conflictos armados podrían ocurrir en el caso de, BiH, Serbia y Kosovo, Kosovo y Macedonia que podrían involucrar a Albania y Croacia, con lo cual había razones obvias para lanzar el PEA, sin dejar la precipitación de la situación, como estaba ocurriendo en el caso de Macedonia. El tercer elemento es que BO están lejos de la sombra directa del poder liberal de Rusia. Con lo cual existen razones obvias de deducir que la UE no lanzara un nuevo proceso de adhesión en la región de Cáucaso o Ucrania.

Los BO perdieron más de 20 años para ser miembro de la UE, porque en las conclusiones de éste trabajo, Montenegro, Serbia, Albania o Macedonia podrán ser países miembros a medianos de los años 2020, siempre y cuando siguen las pautas de adhesión y en algunos casos redoblar la velocidad en estas pautas. Algunos de los países de BO, siguen perdiendo tiempo en éste proceso, como son el caso de BiH y en menor medida Albania que ha sido el caso más ambiguo de BO. En el caso de Serbia, un posible reconocimiento de Kosovo se producirá siempre y cuando en Serbia haya una nueva relación *nacionalismo-religión en la esfera política*. En el caso de Macedonia, la “fabula” de nacionalismo impide el camino del país en la UE y si Macedonia no sigue las pautas de la integración establecidas por la UE, la multiétnicidad se puede volver en contra de la entidad nacional del país, dejando a Macedonia al margen de una crisis interna. En su última visita de Federica Mogherini en Macedonia en febrero de 2017 se subrayó que la crisis política en Macedonia es una “prueba con el fuego”. Macedonia en 2017 estaba a un paso de cambiar el rumbo de la política de integración y el plan B para Macedonia podría ser una relación estratégica con Rusia.

BO se encontraba en el 2017 en la fase más importante que podría marcar un antes y un después en la adhesión en la UE. Con el cierre del Proceso de Berlín en 2018, el cierre de IPA II en 2020, el cumplimiento de las metas de CCR para 2020, la velocidad de negociación de los capítulos de adhesión en Montenegro y Serbia, la abertura de éste proceso en Albania y los trabajos pendientes que los países tienen en un proceso de reformas económicas y el estado de derecho junto con la profundización de la cooperación regional, podrían ser determinantes para la adhesión en la UE dentro de 2025.

El proceso de integración ha des-balcánizado parte de su meta, que es la europeización de BO. Todavía, “los ingredientes” de todo éste enredo de políticas no son sostenibles. El estado de derecho en todos los países aun no garantiza los valores y principios de la UE y tampoco es una garantía en implementación normativa de la UE. Los criterios políticos aún mantienen una relación estrecha con “las patologías” balcánicas, como son nacionalismo y su vertiente étnica e histórica. El estado democrático aún no está garantizado, y aun no se caracteriza por un proceso “político” teniendo él cuenta como el crimen organizado, libertad de prensa, clientelismo, AP, SC, son factores que con su

actividad o pasividad influyen en la “madurez” de los factores políticos y la calidad democratiza. A pesar que el proceso de ampliación tiene características políticas dentro y fuera de la UE, esto no significa que los criterios económicos no tienen una importancia vital. La UE crea la base para fomentar economías sostenibles, pero *no interviene directamente en el crecimiento económico*, con lo cual a pesar de las beneficios que proporciona en ser miembro o socio de la UE, son los mismos agentes económicos de los países, incluyendo públicos y privados, los protagonistas de un crecimiento sostenible capaz de proporcionar desarrollo económico y cohesión social.

Des-balkanización es un proceso difícil y con fecha de caducidad que necesita sostenibilidad. BO, aunque tiene un peso político e económico insignificante, tienen capacidad de “presión” capaz de “bloquear” el proceso de adhesión y la estabilidad de la UE, volviendo otra vez a los “vicios” étnicos y fragmentación política. Aún existen razones para cuestionar el éxito de éste proceso. El proceso de adhesión con su marco técnico de negociación de los capítulos, provee sostenibilidad en el proceso, pero se mueve en un ciclo político de coste y oportunidades para las dos partes, y debido que tiene un alto “dosis” de intereses se puede fragmentar, ralentizar o bloquear como ocurre en el caso de Turquía.

La UE ha hecho uso *político* del proceso de la ampliación, y no podría ser de otra manera, debido a que se mueve en un equilibrio difícil dentro de su seno, incluyendo instituciones y países miembros, con lo cual esto afecta la velocidad de la adhesión. El proceso de adhesión abarca no solo políticas comunitarias sino se extiende a nivel nacional e incluye diferentes sectores, que no se basa solo en la “fatiga de la ampliación” sino también en la “meta física” del proceso. A veces la carga técnica y política del proceso no se percibe uniformemente y tampoco se absorbe adecuadamente. Éste proceso está destinado a ser volátil porque se mueve en un terreno complejo, *pluri-sectorial*, con presiones externas e internas. *Todos estos factores hacen de esta ampliación, un proceso y experiencia nueva, para la UE*, que sin lugar a dudas fortalece el proyecto europeo en todas sus vertientes. Éste proyecto no fue solo económico, con lo cual camina en una base sólida de razones y objetivos.

Para resumir todo este proceso no hay mejor forma que la declaración de comisario de ampliación de la UE Johannes Hahn en marzo de 2017, que “*la UE no tiene futuro sin*

*los BO*” entendiendo la magnitud y los efectos que produjo la entrada de estos países. En el mismo periodo el presidente de la CE Jean Claude Juncker lanzaba un mensaje para el Presidente Trump, *de no animar la separación de más países de la UE y como consecuencia la fragmentación de la misma, porque una de las primeras consecuencias sería una guerra en los BO*. La declaración resume la importancia de este proceso pero hay que subrayar que esto fue la razón de hace casi 20 años para lanzar el proceso de ampliación. Si después de tanto tiempo la situación en los BO se usa como “chantaje” significa que aunque se han producido cambios, aun no son sólidos y que para la UE y los países de la región quedan muchos desafíos por delante.

Para la UE con el BREXIT y la inclusión de la *laguna balcánica* dentro de la UE se produjo un efecto de “Maastricht 2” debido a que se abren otras vías de integración con impulsos que faltaban en su proyecto político y quizá económico. Con el BREXIT caen las barreras de integración y con los BO se fortalece la seguridad en la UE. La superación de la crisis económica, la salida de RU, la adhesión de los BO, la creación de la *defensa común*, darán lugar a un cambio sustancial que fortalecerá la UE desde “soft” hacia “*synthetic power*”<sup>973</sup>. El fortalecimiento de la frontera común debido a la crisis emigratoria, un cambio notable en las relaciones con los EE.UU., son los primeros efectos de una nueva etapa del proyecto europeo.

---

<sup>973</sup> Esta *hipótesis* será motivo de futuros campos de trabajo y de investigación por el autor de esta tesis.



## ***XII. Bibliografía por materia y fuentes de información***

### **Marco histórico, los principios de la gobernanza y trayectoria de la integración europea**

Aguilar Villanueva, L. (2007). *La implementación de las políticas*. México: Grupo Editorial Ángel Porrúa.

Alan S. Milward. Wallace, Helen, James, A. Caporaso, Fritz W. Scharpf, and Andrew Moravcsik. (1992). *The European Rescue of the Nation State*. Berkeley.

Aldecoa, F y Noe. C (1998) *El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial*, Revista española de derecho internacional. Vol L, T.I, Madrid 1998, pp. 68.

Aldecoa, F. (2013) *Hacia unas fuerzas armadas europeas*. CESEDEN. Documentos de seguridad y defensa 55, pp. 7-21.

Aracil. R, Oliver, J. Segura, A. (1995) *El mundo actual: de la Segunda Guerra Mundial a nuestros días*. Universidad de Barcelona, pp. 517 -518.

Anastasakis, O. (2005). *Europeanization of the Balkans*, Brown Journal of World Affairs, 12, pp 76-85.

Belloni, R. (2009). *European integration and the Western Balkans: lessons, prospects and obstacles*, Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 11(3)

Bieber, F. (2012). *The Western Balkans are Dead- Long Live the Balkans*.

Benedicto M.A, Angoso, R. (2006). *Europa a debate, 20 años después 1986-2006*. (P. y. Valdes, Ed.) Barcelona, pp. 101.

Berend, T. (2016) *The History of European Integration: A New Perspective*, Routledge New York, pp. 7-20.

Bull, B. Jerve. A, Sigvaldsen. E. (2006) *The World Bank and the IMF use of Conditionality*. Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Carnegie Endowment for international Peace, Report of International Commission to inquire into the causes and conduct of the Balkan Wars. Publicado por la Carnegie Endowment en Washington DC en 1914.

Castellot, R. (1966) *La Unión Europea una experiencia de cooperación regional*, Plaza Valdes, México, pp. 39.

- Checkel, J. T. (Ed.). (2007). *International institutions and socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christopher, C (1996) *How Europe went to war in 1914*. Harpers Collins London.
- Durban, L.P. (2006) *Turquía y la UE: La larga marcha. Hacia la adhesión*. Revista del Derecho Comunitario Europeo, núm., 24 Madrid mayo-agosto, pp. 401-437.
- Editor Altermir, A. (2008) *Europa Oriental; en la encrucijada entre la UE y la federación rusa*. Universidad de Lleida.
- Elbasani, A. (2013) *Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms. Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual*, Abingdon: Routledge, pp. 3-22.
- Europeos, I. d. Revista de Instituciones Europeas (1980). Vol 7, pp. 239.
- Forsyth, W. (1876). *The slavonic provinces south of the Danube; A sketch of their history and present state in relation to the otoman porte*. University of Cambridge, pp. 95-127.
- Frank Schimmelfennig et al, "Costs, Commitment, and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on European Non-Member States," EUI Working Paper RSC 2002,29 (2002), pp 58.
- Frank Schimmelfennig et al, "The Conditions of Conditionality: The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States." "Enlargement and European Governance", Conferencia Turin, 22-27 marzo 2002.
- Gavric, S. Banovic, D. Barreiro, M (2013) *The political system of Bosnia and Hercegovina; Institutions Actors Processes*. Sarajevo Open Center 2013, pp. 12-18.
- Gjurmime Albanogjike; *Seria e shkencave historike*, (1989), pp. 231. (en albanes).
- Goetz, K. (2000). *Europeanised Politics. European Integration and National political system*. West European Politics. Edicion Especial. Vol 23. Num 4.
- Grabbe, H. (2006) *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central Eastern Europe*. Palgrave, Basingstoke.
- Grabbe, H. (1999). "A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants." EUI, RSC Working Paper No. 99,12, Robert Schuman Centre, European University Institute, San Domenico di Fiesole (FI), Italy.
- Grabbe, H. (2002) VOL 23, Num 3). European Union Conditionality and Acquis Communautaire. International Political Science Review, pp. 249-268.
- Guerrero, A. (2003). *Teoría del Estado*. Madrid: UNED
- Hamilton, D. (Eds), *Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community*, Washington DC. Center for Transatlantic Relations.

- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Haas, E. (1968): *The Uniting of Europe. 1950-1957*, Stanford: Stanford UP, pp. 16.
- Haas, E. B. (1961). 'International Integration: The European and the Universal Process', *International Organization* 15(4), pp. 366-392.
- Haas, E. B. (1967). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*. *Journal of Common Market Studies* 5, pp. 315-343.
- Héritier, A. (1996). "The Accommodation of Diversity in European Policy-making and Its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork." *Journal of European Public Policy*, pp. 149-167.
- Hettne .B. (2003) *Theories of new regionalism: The New Regionalism Revisited*; Palgrave Reader; New York, pp. 22-27.
- Hill, C. (1996) *The actors in Europe's foreign policy*. London: Routledge Press.
- Hobsbawm, E. (1994). *La Historia del siglo XX*. London: Vintage Books.
- Hooghe, L. Marks G. (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc 2001; USA.
- Hooghe, Liesbet and Mark, G. (2003) *Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance*." *American Political Science Review* 97.2 (June), pp. 233-243.
- Hooghe, Liesbet and Marks. G. A (2009) *Post functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*." *British Journal of Political Science*, pp. 123.
- Howell. K. (2002). *Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration; Mixing Methodologies*. APU. Sheffield.
- Howorth J, (Nobiembre 2000) *European Integration and Defence; The ultimate challenge*. Chaillot Paper, pp. 15-95.
- Hughes, K., H. Grabbe, and E. Smith (1999). "Attitudes of the Central and East European Countries to Integration." IGS Discussion Paper 99,3, Institute for German Studies, Birmingham.
- Judt, T. (2010). *Sobre el olvidado siglo XX*. Taurus Santillana.
- Kaiser, W (2007) *Christian Democracy and the Origins of European Union*. Cambridge University, pp. 180.
- Kaiser, W. (2007) *Christian Democracy and the Origins of European Union*. Cambridge University press, pp. 180.
- Kimmel. M. (1993) *Sexual Balkanization: Gender and Sexuality as the New Ethnicities*. *Social Research*. New School. Vol 60. No 3, pp. 571-587.
- Laderchy. C, Savastano S. (2013) *Poverty and Exclusion in the Western Balkans*: New Directions in Measurement, Sprienger; Washington 2013; Capitulo II -IV, 2013.



Landrech, R. (1994) *Europeanization of domestic politics and institutions*. Journal of commun market. VOL 32, Num 1, pp. 69.

Ladrech R. (2009). *(Shallow) Europeanization and Party System Instability in PostCommunistStates: How Changing Constraints Undermine the Development of Stable* (KEPRU) Working Paper 27.

Lindberg, L. Scheingold, S (1970), *Europe Would-Be Polity; Patterns of Change in the European Community*. Englewood-Cliffs, N.J Prentice –Hall, Inc

Lindberg, L. Scheingold, S (1971, *Regional Integration; Theory and Research*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Lindberg, L.N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Standford, California, Standford University Press.

Long. D, Wilson. P, (2003) *Thinkers of the Twenty years' Crisis: Inter-War Idealism Reassessed*, Oxford Press, pp. 215-225.

Manheim, J. (2001). *Análisis político empírico: métodos de investigación en ciencias políticas*. Madrid: Editorial Alianza.

Marks, G (1996): *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union: Governance in the European Union*. London: Sage, pp. 41.

McGowan, F. and H. Wallace (1996). “Towards a European Regulatory State.” *Journal of European Public Policy*, 3(4) pp. 560–576.

McGowan, L. (2005), ‘Europeanisation Unleashed and Rebounding: Assessing the Modernisation of EU Cartel Policy’, *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No.6, pp. 986-1003.

McGowan, L. and Cini M. (1999) ‘Discretion and Politicization in EU Competition Policy: The Case of Merger Policy’, *Governance*, Vol.12, (2), pp. 175-200.

Michalski, A. and H. Wallace (1992). *The European Community: The Challenge of Enlargement*. London: Royal Institute of International Affairs.

Millward A.S. (1992) *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge.

Mitrany, D. (1943) *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of international Organisation*, London, Royal Institute of International Affairs.

Molas, I. (2008). *Derecho Constitucional*. Madrid: Editorial Tecnos.

Monnet, J. (1978) *Memoirs*, New York, Doubleday.

Morata, F. (2002) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (pp. 1 - 14). Lisboa

- Moravcsik, A. (1993) '*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*', *Journal of Common Market Studies*, Vo.31, pp. 473-524.
- Moravcsik, A. (2005) '*The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist Legacy*', *Journal of European Public Policy* 12(2), pp. 349-86.
- Moravcsik, A. (2001) *Federalism in the EU, rhetoric and reality*. Princeton University, pp. 163-187.
- Morelli, U, Spinelli, A (1995): *Il pensiero e l'azione per la federazione europea*: Giufre Editore, Roma.
- Natera Peral, A. (2004). *La gestión de redes de gobernanza: un reto para el estado y la democracia*.
- Neuberger, N. (1976) The African concept of balkanisations. *Journal of Modern African Studies*. Cambridge University Press. Vol 14, pp. 523-529.
- Nye, J. (1990) *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Routledge. New York.
- Olsen, J. (2002). *The many faces of Europeanization*. Arena Working Papers.
- Paine, CH. Horpe. L (2001) *Kant and the Concept of the Community*, University of Rochester Press, New York, pp. 242-247.
- Pajovic, S. Arija, J, M. (1999). *Los nuevos estados de la antigua Yugoslavia*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pp. 121.
- Pastor, A, J.M, Torregroso J.F (2013) *Guerra y Paz. La sociedad Internacional entre el Conflicto y la Cooperación*. Madrid: Dykison S.L, pp. 429.
- Paul, T.V. (2012), *Teoría de Relaciones Internacionales y la transformación regional*, Cambridge University Press, pp. 20-26.
- Pierson, P. (1996). *The Path to European Integration: A Historical Institutionalism Analysis*. " *Comparative Political Studies* 29.2 (April), pp. 123-162.
- Review section symposium: *The Choyce for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*." *Journal of European Public Policy* 6.1 (March), pp. 155-179.
- Romero, R, Romero. I. (2016). *Breve Historia de las guerras en los Balcanes*. Madrid: Ediciones Nowtilus, pp. 30-60.
- Rosamond, B (2000), *Theories of European Integration*. Houndsmills: MacMillan, pp. 51-52.
- Roudometof, V. (2001). *Nationalism, Globalization, and Orthodoxy: The Social Origins of Ethnic in the Balkans*. Westport: Greenwood Publishing Group.

Schimmelfennig, F, Sedelmeier, U. (Agosto 2004). *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*. Journal of European Public Policy, pp. 670-684.

Siegel, R. (2011) *From Colorblindness to Antibalkanization: An Emerging Ground of Decision in Race Equality Cases*. Yale Law Journal Vol 120.

Smith, K.E. (1997). ‘*The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?*’ European Foreign Affairs Review, 3: pp. 253–274.

Telo, (M. 2007). *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post hegemonic Era*: Ashgate Publishing Limited: England, pp. 12-13.

Telo, M. (2007) *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in New regionalism*, Ashgate England, pp. 12.

Todorova, M (2004) “*Learning Memory, Remembering Identity*” in *Balkan Identities: Nation and Memory*, London: C. Hurst & Co. Publishers.

Tortella, G. (2003) *Desafíos de la Unión Europea ante su ampliación*, Taurus Madrid.

Tovias, A. (2009). *La condicionalidad y la politica europea de vecindad*. ICE, Num 846, pp. 7-17.

Trachtenberg, M. (2003) *Between Empire and Alliance: American and Europe during the Cold War*. Oxford.

Uwe Wunderlich, J. (2007) *Regionalism Globalisation and International Order in Europe and Southeast Asia*, Ashgate Publication, 2007, pp. 18-25.

Van der Dussen J, Vilson K, (2005) *The History of the idea of Europe*. London. Tailor& Francis Group, pp. 42-43.

Veiga, F. (2001) *Para entender los Balcanes: claves ciertas e inciertas*. Notas y Diálogos, pp. 90 – 105.

Veiga, F. (2001) *Para entender los Balcanes*. Barcelona, pp. 90-104

Vinuesa, A. (2002). *Los conflictos en los Balcanes y la seguridad común europea*. Madrid: Editorial Fundamentos.

W, M. (2010). *The origins of the First World War*. New York: Cambridge University Press.

Waltz, K, Rosamond, B, (2000) *Theories of European Integration*. Houndsmills: MacMillan, pp. 132.

Ward, A, Ward. L. (2009). *The Ashgate Research Companion to Federalism*. England, pp. 372-374.

Weber, S. (1995). “*European Union Conditionality*.” In *Politics and Institutions in an Integrated Europe* (B. Eichengreen et al, eds.). Berlin: Springer-Verlag, pp. 193–220.

Zoukui, L. (2010). *EU s Conditionality and the Western Balacans Accession Road. Jouranl of European Persepctives of the WB*, VOL. 2, pp. 79-98.

### 1.1 Fuentes documentarias

Comisión Europea (2001). “La Gobernanza Europea: un Libro Blanco”, comunicación de la comisión, Bruselas, 12.10.2001, COM (2001) 428 final

Conclusión del Consejo de Salónica en 2003

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf)

Conclusiones del Consejo sobre la ampliación

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/73843.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/73843.pdf)

Declaración de la cumbre de Zagreb en 24 de noviembre 2000 donde se dio el primer paso técnico a una relación contractual con Albania, Macedonia, Bosnia y Herzegovina. Este Proceso se reconoció como Proceso de Estabilización e Asociación  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html)

Declaración del Consejo de Feira sobre la política de ampliación

[http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm)

Declaración del ex presidente de Portugal Mario Soares sobre las relaciones con Cabo Verde, [http://web.archive.org/web/20050623165034/http://www.eubusiness.com/External\\_Relations/050317090821.tnkf9k7j](http://web.archive.org/web/20050623165034/http://www.eubusiness.com/External_Relations/050317090821.tnkf9k7j),

Declaración del ministro de Exteriores de Israel al radio nacional de Israel sobre la solicitud de entrada en las CC:EE, <http://www.elrevolucionario.org/rev.php?articulo68>

La motivación de la entrega del premio Nobel a la UE mencionado BO

[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2012/eu-facts.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/eu-facts.html)

Modelo de integración Europa según el diseño de los tratados. Estudio de Universidad de Colonia, pp. 8, <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/LEHRE/VERANSTALT/SS05/CISP%2005/Mahnke%2004-14-07.pdf>

Reglamento CE 2666/2000 del Consejo que dio lugar al comienzo del Proceso de estabilización e asociación

Reglamento de la UE sobre el programa CARDS [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:306:0001:0006:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:306:0001:0006:ES:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:306:0001:0006:ES:PDF)

Texto de la declaración de Laeken <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>

Texto de la declaración Schuman , [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-dai/schuman-declaration/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-dai/schuman-declaration/index_es.htm)

Texto del Tratado de Roma donde se crearon las comunidades europeas  
<http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/i12.pdf>.

Javier Solana, “*A European Future for Serbia*,” *International Herald Tribune*, 12, October 2000

2. Bibliografía sobre los primeros efectos de la UE en BO; Cooperación regional, seguridad, multiethnicidad

- Ackermann, A. (2000). *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Bieber, F. (2006) *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*. Palgrave London.
- Bieber, F. (2011) “*Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans*”, 63(10) *Europe-Asia Studies*, pp. 1783-1802.
- Barth, F. (1994). *Ethnic Groups and Boundaries, The Social Organization of Culture Difference*. Universitetsforlaget. Oslo
- Brunnbauer, U. 2004. (Re) *Writing History – Historiography in Southeast Europe after Socialism*. Lit. Verlag Münster.
- Brubaker, R. (2002). *Ethnicity without groups*. *Arch. Europ. Social*, XL III, pp. 163-189.
- Cohen, R. (mayo-junio de 1998). *After the Vultures: Holbrooke's Bosnia Peace Came Too Late*. Foreign Affairs.
- Cubrilovic, V. (1937) *The expulsion of Albanians*: Memorandum. Belgrade
- García, A. (2009) *Kosovo: las semillas del odio*. Madrid: Plaza y Valdez
- Ilijani, A. (2006) *The Euro before the EU? An Estimate of the Economic Effects of Europeanization*. Globil Press Chapel Hill, pp. 20-30.
- Checa Hidalgo, D. (2004). *La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia*. UCM.
- Husserl, E. (2005) *Horizons: life-world, ethnics, history, and metaphysics*. Routledge. New York, pp. 180.
- Frčkoski, L. (1998). *Model of the Interethnic Relations in Macedonia*. Skopje: Kryg.
- Perry, D. (2001). “*Macedonia in Crisis*”. *Meeting Report no. 237, Washington, DC: East European Studies*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Poulton, H. (2000). *Who are the Macedonians?* London: Hurst & Company.
- SIDA. (Octubre 2003). *A conflict analysis*. Stocholm.: SIDA.
- Fine Jr, J. V. (1994). *The late medieval Balkans: A Critical Survey from the Late Twelfth Century to the Ottoman Conquest*. Michigan: Michigan University Press.
- Delanti, G. Rumford, C. (2005). *Rethinking Europe: Social Theory and the Implications of Europeanization*. Routledge London, pp. 3-25.
- Glenny, M. (2012) *The Balkans: nationalism, war and the Great Powers. 1804-2011*. London: Penguin Books.

- Schuman, J. (2004). *The Balkan Wars: 1912-1913*. New York: Cosmo Classics.
- Sartori, J (2001). *La sociedad multiétnica*. Ediciones Santilla. Madrid.
- Himes, J.S. (1980) *Conflict and Conflict Management*, Georgia University, pp. 18-22.
- Jahic, D. (2013) *Bosnia - Herzegovina, nations in transit report*. Freedom House.
- Cox, John K. (2010). *Slovenia: Evolving Loyalties*, Publication Rutledge; Londres, pp. 166-170.
- Liebscher, K. (2005). *European Economic Integration and South-East Europe, Challenges and Prospects*, Eduard Elgar. UK, pp. 41-45.
- McKenzie. M, Loedal, P (1998) *The promise and reality of European Security Cooperation*, Estados Unidos, Biblioteca del Congreso, pp. 121-125.
- Emerson M., E. Gross (2007) *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, CEPS Brussels 2007, pp. 80-90.
- Brainf, M. (2011), *Integrating Balkans .Conflict Resolution and impact of EU enlargement*, Taurus, Nueva York, pp. 145-147.
- Medlicott, W, Bismarck. N. (1956), *Gladstone and the Concert of Europe*. London: Athlone Press. (1956).
- Mockli, D. (2009) *European foreign policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the dream of political unity*. London: Taurus
- Naimark, N. C. (2003). *Yugoslavia and Its Historians: Understanding the Balkan Wars of the 1990s*. Indiana: Stanford University Press.
- Welfens P.J. (2001), *Stabilizing and Integrating the Balkans: economic analysis of the stability*, Heilenberg, pp. 32-36.
- Perio, G. (s.f.). *Relations UE-Balkans occidentaux: Le triangle des Bermudes européen?* Fondation Robert Schuman.
- Phillips, D. (2011) *Realizing Kosovo's Independence*. Washington: National Committee on American Foreign Policy.
- Pilger, J. (1999) *Revealed: the amazing NATO plan, tabled at Rambouillet, to occupy Yugoslavia*. New Statesman.
- Hall. R (2000, *The Balkan War 1912-1913. Prelude to the First World War*. Routledge New York, pp. 72-76.
- Revista Etno-Politica Cuestiones de Minorías en Europa, Vol., 11, No 3, pp. 80-103; enero 2012
- Revista Etno-politica y cuestiones de las Minorías en Europa, Vol, 11, No 2, pp. 104 127; enero 2013.
- Rand Corporation (2008) *Europe's role in nations building. From the Balkans to the Congo*, Librería del Congreso, pp. 35-40.

Kitanics, M. Pap, N. (2012). *Las relaciones geopolíticas de las áreas Albanesas*. HOAL num 27, 113-116.

Rowman and Littlefield. US Department of State. (1995, 11 30). *Summary of the Dayton Peace Agreement on Bosnia - Herzegovina*. from PBS.org: [http://www.pbs.org/newshour/bb/bosnia/dayton\\_peace.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/bosnia/dayton_peace.html)

Lucarelli. S (2000) *Europe and the Breakup of Yugoslavia: Kluwer law International*. Haya, pp. 29-32.

Sebastian, S. (2013) *Assessing Democracy Assistance: Bosnia*. Routledge.

Tolkesdorf, D. (2013). *The EU and the application of foreign policy instruments: the case of Bosnia*.

Transatlantic Policy Consortium, Transatlantic perspectives on security imperatives, Transactions Publications Lit Verlag Berlin 2007, pp. 101-105.

U.S Department of State. (1995). Summary of the Dayton Peace Agreement on Bosnia - Herzegovina. Fact sheet released by the Office of the Spokesman.

United Nations Development Programme. (16, 03, 2011). Kosovo Human Development Report 2010. De UNDP.

W. Bartlett (2008) *Economic Reconstruction in the Balkans*, Publications Routledge, New York, pp. 178-192.

Tiler. T (2006) *Why People Obey the Law*, Princetown University Publication, pp. 22-26.

Taylor, A. (1961). *The origins of the Second World War*. London: Penguin Group.

Souto Galvan, E. (2009). *Intolerancia religiosa, derechos humanos y post-conflicto*. Madrid: Dykinson S.L.

(2007). Manual de area Bosnia y Hercegovina. CIFAS, Estado Mayor de la Defensa, Edicion 22.

ENGSTRÖM, J. (2002). *Multi-ethnicity or Bi-nationalism. The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State*. JEMIE (Journal of Ethnopolitic and minority issues in Europe, pp. 1-21.

Perry, D. (2001). "Macedonia in Crisis". *Meeting Report* no. 237, Washington, DC: East European Studies, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Caca, G. (2001). "Status and Rights of Nationalities in the Republic of Macedonia", in Pettifer, J., *The New Macedonian Question*. Basingstoke: Palgrave. London

Poulton, H. (2000). *Who are the Macedonians?* London: Hurst & Company.

Vladislav. S (2009) *The tribes and clans of Montenegro*: Stefan University Press.

Morrison. K (2009) *Montenegro: Modern History*. Tauris and Co. New York.

Jalevich. B.(1983) *The history of the Balkans; 18-19 Century*. Cambridge University Press, pp. 90-120

Schuman. M. (2004) *Serbia and Montenegro*. Facts on File inc. New York, pp. 12-30.

Zlatar. Zdenko, (2007) *The poetics of Slavdom; The mythopoeic Foundations of Yugoslavia*. Peter Lang. Alemania.

Drapac. V, (2010) *Constructing Yugoslavia; A transnational history*. Palgarve Mcmillan. New York.

## 2.1 Fuentes documentarios

“Global Peace Index” indicadores de la valoración de la estabilidad en BO[http://www.visionofhumanity.org/pdf/gpi,2013\\_Global\\_Peace\\_Index\\_Report.pdf](http://www.visionofhumanity.org/pdf/gpi,2013_Global_Peace_Index_Report.pdf)

Actividades y entrenamientos de la Carta de Adriático (en albanes).  
<http://www.mod.gov.al/index.php/politikat-e-sigurise,organizmat-nderkombetare-dhe-rajonale,39-karta-e-adriatikut-a-5>

Acuerdos Berlín Plus tomado por el Consejo Europeo,  
<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload,03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>

Agencia Europea de los derechos fundamentales. “Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010”. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads,1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads,1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf)

Ampliación de la OTAN 2000-2015, pp. 148 ,Publicaciones Rand.

Artículo en DGAP sobre OSCE <https://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/topics/can-osce-be-saved>

Artículo publicado en New York Times,  
<http://www.nytimes.com,1999,07,04,world,crisis-balkans-serbian-orthodox-church-milosevic-s-rise-now-sends-mixed-message.html>

Artículo publicado por el Instituto Brookings Washington DC  
<http://www.brookings.edu/views/articles/daalder,useurbalkch.pdf>

Bertelsmann Stiftung. (2013). Bosnia and Herzegovina. Country Report. Transformation index 2012.  
<http://www.bti-project.de/fileadmin,Inhalte,reports,2012,pdf,BTI%202012%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>

Comisión Europea. (12 de 10 de 2011). Kosovo 2011 Progress Report.  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents,2011,package,ks\\_rapp.ort\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents,2011,package,ks_rapp.ort_2011_en.pdf)

Concepto de seguridad de la OTAN 2010 párrafos 10-13“ The Security Environment”  
[http://www.nato.int,nato\\_static,assets,pdf,pdf\\_publications,20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](http://www.nato.int,nato_static,assets,pdf,pdf_publications,20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf)



Concepto de Seguridad Regional utilizado por el del Reino Unido;  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936,national-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf)

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2008). Report of the Secretary-General of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. Washington: Naciones Unidas. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2008/692](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/692)

Consejo Europeo (2012). Conclusiones del Consejo Europeo 13,14.12.2012, Bruselas, 14.12.2012, EUCO 205,12.

Constitución de ByH

[http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_engl.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf)

Corte Constitucional de Bosnia y Herzegovina. (01 de 12 de 1995). Constitución de Bosnia y

Herzegovina [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_engl.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf)

Corte Internacional de Justicia sobre el caso de la declaración de la independencia de Kosovo. (22 de 07 de 2010). Accordance with international law of the unilateral independence declaration in respect of Kosovo. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15988.pdf>

Decisión del Consejo 2013,134 CFSP de 18 de marzo 2013.

Decisión del Consejo de 18 de marzo de 2013 sobre las medidas restrictivas a la vista de la situación de Bosnia y Herzegovina. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu):

[http://www.delbih.ec.europa.eu/documents/delegacijaEU\\_2013032610362593eng.pdf](http://www.delbih.ec.europa.eu/documents/delegacijaEU_2013032610362593eng.pdf)

Declaración de Bucarest sobre el estado de la alianza atlántica

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)

Declaración de Karaxhic durante la guerra de Bosnia sobre la protección divina que la iglesia ortodoxa les otorga en las guerras de los serbios. M. Velikonja, Religious Separation and Political Intolerance in Bosnia-Herzegovina. EE.UU 2003, pp. 265

Declaración de Viena en 1993 sobre los derechos humanos.

<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>

Declaración OTAN, punto núm. 27 del documento,

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease)

Documento aprobado en el Consejo Europeo en 12 de diciembre sobre la estrategia de la seguridad <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

Documento del Ministerio de Defensa de ByH

[http://www.mod.gov.ba/files/file/maj\\_2011/bos\\_brosura.pdf](http://www.mod.gov.ba/files/file/maj_2011/bos_brosura.pdf)

Documentos de CIA [http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document\\_conversions/1817859/1992-08-10.pdf](http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1817859/1992-08-10.pdf)

Documento de la seguridad Nacional de Serbia

<http://www.voa.mod.gov.rs/documents/national-security-strategy-of-the-republic-of-serbia.pdf>

El estado de las relaciones con Montenegro.

[http://nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49736.htm?selectedLocale=en](http://nato.int/cps/en/natohq/topics_49736.htm?selectedLocale=en)

El estado de las relaciones entre ByH y OTAN.

[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49127.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49127.htm)

El Nuevo concepto estratégico de la OTAN aprobado en la cumbre de Lisboa en 2010

<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

*El Nuevo concepto estratégico, desafíos antiguos*, Instituto griego de estudios europeos, Atenas 2010, pp. 3-15.

Estrategia de IPA II de la CE, pp. 32. [https://wbc-](https://wbc-rti.info/object/document/14481/attach/20140919-csp-former-iugoslav-republic-of-macedonia.pdf)

[rti.info/object/document/14481/attach/20140919-csp-former-iugoslav-republic-of-macedonia.pdf](https://wbc-rti.info/object/document/14481/attach/20140919-csp-former-iugoslav-republic-of-macedonia.pdf)

Estrategia de la ampliación de la UE en 2015. COM (2015) 611 final, pp. 10-20.

Estrategia de la OSCE presentado en 2012

<http://www.osce.org/sg/100193?download=true>

Estrategia Española de Seguridad,

[http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlires/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D,0,Seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlires/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D,0,Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)

Estrategia estadounidense para el siglo 21, Fortaleciendo la alianza transatlántica,

Publicaciones del Departamento de Defensa Washington DC 2000, pp. 40-42

Estudio de la OTAN sobre la ampliación de la Alianza

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49212.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm)

Estudio de las Naciones Unidas [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan\\_studi.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_studi.pdf)

Estudio publicado por Janus Bugajski sobre la seguridad en BO

<http://www.strategicstudiesinstitute.armi.mil/pdf/files/PUB1153.pdf>

Estudio Publicado por Paskal Milo sobre los derechos de las minorías en BO. 2012

<http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/PASKAL-MILO.pdf>

European Bank for Reconstruction and Development. (03 de 2013). Informe sobre Bosnia y Herzegovina. ebrd.com:

<http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/bosnia.pdf>

Houlton, S. (25 de 06 de 2011). Recognizing Slovenia, Croatia brought peace, Genscher says. Deutsche Welle: <http://www.dw.de/recognizing-slovenia-croatia-brought-peace-genscher-says,a-15182463>

[http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20120412\\_Towards\\_the\\_new\\_strategic\\_concept-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120412_Towards_the_new_strategic_concept-eng.pdf)

Informe de la Comisión de Venecia, CDL-AD (2005) 004 (sobre casos de derechos fundamentales en ByH)

Informe de la Comisión sobre Bosnia 2012, pp. 18

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2011/package/ba\\_rapp.ort\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2011/package/ba_rapp.ort_2011_en.pdf)

Informe de la UE sobre Albania subrayando la importancia de la cooperación regional: Comisión Europea

2012 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2012/package/al\\_rapp.ort\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2012/package/al_rapp.ort_2012_en.pdf)

Informe de NN.UU sobre ByH (2011). Corruption in Bosnia and Herzegovina. Bribery as experienced by the population [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Bosnia\\_corruption\\_report\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Bosnia_corruption_report_web.pdf)

Informe de Parlamento Europeo sobre los derechos humanos

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457114/EXPO-DROI\\_ET\(2012\)457114\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457114/EXPO-DROI_ET(2012)457114_EN.pdf)

Informe de situación sobre Kosovo. Resolución del Parlamento Europeo de 29 de marzo de 2012 sobre el proceso de integración europea de Kosovo

Informes anuales de la Comisión sobre los países de BO

[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm)

Kosovo Democratic Institute. (2010). Power in post - independence Kosovo. Progress report 2009

La carta del Secretario General de las NN.UU dirigida al Consejo de Seguridad.

[http://www.unosek.org/docref/carta\\_de\\_fecha-espa%F1ol.pdf](http://www.unosek.org/docref/carta_de_fecha-espa%F1ol.pdf)

La propuesta que ex presidente de Finlandia Marti Ahtisaari enviado especial de las NN.UU presento a esta organización una propuesta sobre el estatus final de Kosovo

[http://www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf)

Los criterios de Copenhague sobre la protección de las minorías, primer párrafo

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossari/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossari/accession_criteria_copenhagen_en.htm)

Marco Europeo de la Protección de las Minorías en Europa del Consejo de Europa

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1\\_atglance/PDF\\_H\(95\)10\\_FCNM](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H(95)10_FCNM)

Naciones Unidas. (2013). 43rd Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations. Office of the High Representative. [http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content\\_id=48022](http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=48022)

Noticia sobre la presentación de un libro del criminal de guerra de ByH Milan Lukic en la catedral Santa Sava en Belgrado

<http://danieltojaga.wordpress.com/2011/08/08/serbian-orthodox-church-endorses-war-criminals/>

Ohrid Framework Agreement.

<http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf>

Parlamento Europeo, pp. 64

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2012/457114/EXPO-DROI\\_ET\(2012\)457114\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2012/457114/EXPO-DROI_ET(2012)457114_EN.pdf)

Pavelic, B. (20 de 06 de 2013). La primavera de Sarajevo.

<http://www.presseurop.eu/es/content/article/3897441-la-primavera-de-sarajevo>

Periódico Oficial de Kosovo [http://www.gazetazirtare.com/e-](http://www.gazetazirtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=130&Itemid=54)

[gov,index.php?option=com\\_content&task=view&id=130&Itemid=54](http://www.gazetazirtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=130&Itemid=54)

Publicación del KQSS (en albanes)

[http://www.qkss.org/repository/docs/Barometri\\_Kosovar\\_i\\_Sigurise\\_Edicioni\\_i\\_Trete\\_374655.pdf](http://www.qkss.org/repository/docs/Barometri_Kosovar_i_Sigurise_Edicioni_i_Trete_374655.pdf)

Reglamento (CEE) 739/86 de la Comisión de 10 de marzo de 1986

Resolución 1244 de Consejo de Seguridad, junio 1999, párrafo 3 anexo 2

Resultados de la Encuesta sobre OTAN, presentada en Tirana, Albania,

[http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2010\\_03/20100317\\_100311-NSC-Western-Balkans\\_Report.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_03/20100317_100311-NSC-Western-Balkans_Report.pdf)

Sentencia del Tribunal de Estrasburgo sobre derechos fundamentales en ByH, Sejdic-Finci, (App.lications nos. 27996/06 and 34836/06)

Texto de la decisión del Consejo de la UE aprobada por el Consejo Europeo sobre la misión ALTHEA en Bosnia. [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:252:0010:0014:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:252:0010:0014:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:252:0010:0014:EN:PDF)

Texto de la decisión en la cumbre de Chicago punto núm. 28.

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease)

Texto de los acuerdos entre la comunidad albanesa y macedonios

[https://peaceaccords.nd.edu/site\\_media/media/accords/Macedonia\\_framework\\_agreement.pdf](https://peaceaccords.nd.edu/site_media/media/accords/Macedonia_framework_agreement.pdf)

Texto del acuerdo entre Macedonia y Grecia que daba lugar al nombre FYROM:

[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK\\_950913\\_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic%20and%20the%20FYROM.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK_950913_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic%20and%20the%20FYROM.pdf)

Texto del Acuerdo entre OTAN y Serbia, <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm>

Texto del acuerdo firmado en Tirana, Albania en mayo de 2003:

[http://www.crm2013.si/fileadmin/crm/documents/us\\_adriatic\\_charter.pdf](http://www.crm2013.si/fileadmin/crm/documents/us_adriatic_charter.pdf)

Texto del acuerdo sobre la creación de la Asociación de las Comunidades serbas en

Kosovo. [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825\\_02\\_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf)

Transparency International. (19 de 08 de 2013). The role of the Audit Institutions

ignored, and their reports without any effect. [http://ti-bih.org/en/6432,the-role-of-the-audit-institutions-ignored-and-their-reports-without-any-effect,](http://ti-bih.org/en/6432/the-role-of-the-audit-institutions-ignored-and-their-reports-without-any-effect)

Noticia en el portal Balkaninsight sobre la protesta de iglesia ortodoxa serbia en Montenegro Enero de 2016. <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-church-urges-montenegro-to-hold-referendum-on-nato-01-04-2016>

Noticia en Balkaninsight sobre las protestas contra la adhesión al OTAN. <http://www.balkaninsight.com/en/article/rally-in-montenegro-demands-nato-referendum-12-12-2015-1>

Transparency International. (2013). Buying influence: Money and elections in the Balkans.

<[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/buying\\_influence\\_money\\_and\\_elections\\_in\\_the\\_balkans](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans)>

### **3. Fuentes de información sobre los acuerdos EA y el marco técnico de la relación con BO; CARDS, IPA I y IPA**

Informe de preadhesión de la CE en septiembre de 2006

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2006/sept/report\\_bg\\_ro\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_en.pdf)

Acuerdo de readmisión entre Albania y la UE. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:124:0022:0040:EN:PDF>

[Ahttp://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0066:0083:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0066:0083:EN:PDF)cuerdos de readmisión con ByH

Albania, Croacia, Macedonia, Bosnia y Herzegovina y Federación Yugoslava. Decisión de la Comisión Europea de lanzar el Proceso de Estabilización e Asociación. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN>

Amnistía Internacional, corrupción en Albania en 2014  
[http://www.transparenci.org/countri#HRV\\_DataResearch](http://www.transparenci.org/countri#HRV_DataResearch)

Artículo del Washington Post sobre el ataque de la OTAN en la planta energética en Serbia <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/balkans/stories/belgrade050399.htm>

Artículo publicado por London School of Economic, Anastasakis y Bojicic  
<http://eprints.lse.ac.uk/5706/1/policyPaper2.pdf>

Asesoramiento de SIGAM (OECD -UE) para Albania

Asistencia financiera para los BO  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2012/package/miff\\_adopted10-10-12\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf)

Asociación de los municipios de Macedonia creado por fondos IPA.  
<http://www.zels.org.mk>

Comisión Europea (2007); Evaluación de la capacidad institucional en Serbia  
[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/documents/Evaluation\\_ExSum\\_IC\\_B\\_Serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/documents/Evaluation_ExSum_IC_B_Serbia.pdf)

CE, Iniciativa de la Estrategia múltiple-destinatarios IPA 2014-2020, pp. 5

Comisión Europea (2012); Informe de Progreso para Serbia 2012, pp.9.

Comisión Europea; Evaluación de los programas CARDS en Serbia, pp.16.

<http://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumenti,030729-csp2002-2006.pdf>

Comunicación de la Comisión Europea para el Consejo y Parlamento [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN,TXT,PDF,?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN)

Comunicación del CE para el PE. COM (2014) 700 final, pp. 20-30.

Conclusiones de OECD y UE sobre la Mejoría de la Gobernanza y

Gestión.[http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments,BiH\\_Assess\\_2012.pdf](http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments,BiH_Assess_2012.pdf)

Consejo de Europa decisión 1085,2006

Informe especial de la ayuda preadhesión de la UE a Serbia. Tribunal de Cuentas de la UE en 2014.

[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_19,QJAB14019ESN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_19,QJAB14019ESN.pdf)

Consejo de la UE reglamento 1244,2009, 30 noviembre 2009 enmienda del Reglamento 539,2001

Criterios técnicos de los pasaportes biométricos exigidos por ICAO

[http://www.icao.int/securiti,mrtd,Pages,default.aspx](http://www.icao.int/securiti/mrtd/Pages/default.aspx)

Criterios técnicos exigidos a Serbia en el proceso de liberalización de visados

<http://www.esiweb.org/pdf,White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>

Datos de CE sobre el comercio con la zona CEFTA

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs,2006,september,tradoc\\_111477.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs,2006,september,tradoc_111477.pdf)

Datos de la Comisión Europea, [http://ec.europa.eu/trade,policy,countries-and-regions,regions,western-balkans](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions,regions,western-balkans)

Datos de la Comisión Europea, [http://ec.europa.eu/trade,policy,countries-and-regions,regions,euro-mediterranean-partnership](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions,regions,euro-mediterranean-partnership)

Datos del comercio CEFTA del 2013

[http://192.232.255.119/~cefta,sites,default,files,Cefta\\_trade\\_statistics\\_1H-2013-2k.pdf](http://192.232.255.119/~cefta/sites/default/files,Cefta_trade_statistics_1H-2013-2k.pdf)

Decisión de Consejo de la UE [http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R0539&from=EN)

[content,EN,TXT,HTML,?uri=CELEX:32001R0539&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN,TXT,HTML,?uri=CELEX:32001R0539&from=EN)

Decisión del Consejo de la UE sobre IPA, Julio 2016 Nr 1085,2006

Decisión del Consejo Europeo sobre el plan de acción para implementar el Programa de Haya en temas justicia y asuntos internos, Diario Oficial de la UE, C 236 of 24.9.2005

Declaración del Consejo Europeo sobre la perspectiva europea de los BO punto 40.

Bruselas 1 de octubre de 2003, 11638,03

Declaración del Consejo [http://ec.europa.eu/smart-](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs,goteborg_concl_en.pdf)

[regulation,impact,background,docs,goteborg\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs,goteborg_concl_en.pdf)

El acuerdo de Schengen,

<https;www.consilium.europa.eu,uedocs,cmsUpload,SCH.ACQUIS-EN.pdf>

Estrategia de la ampliación y los desafíos principales 2013-2014, COM (2013) 700 final, pp. 1.

Documento sobre la estrategia de la ayuda CARDS

[http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,financial\\_assistance,cards,publications,regional\\_strategi\\_paper\\_en.pdf](http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,financial_assistance,cards,publications,regional_strategi_paper_en.pdf)

El plan Estratégico del Consejo Regional de Cooperación

<http;www.rcc.int,files,user,docs,reports,SEE2020-Strategi.pdf>

Fondos IPA en Macedonia, pp. 11.

[http;www.epi.org.mk,docs,use\\_of\\_eu\\_funds\\_in\\_the\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](http;www.epi.org.mk,docs,use_of_eu_funds_in_the_republic_of_macedonia.pdf)

En el informe de preadhesión que la CE, septiembre de 2006, acervo comunitario, la guerra contra el crimen organizado y el funcionamiento del estado de derecho. Texto del informe de la CE

[http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,kei\\_documents,2006,sept,report\\_bg\\_ro\\_2006\\_en.pdf](http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,kei_documents,2006,sept,report_bg_ro_2006_en.pdf)

Enmienda de la CE para incluir a Albania y ByH en el régimen sin visado en la zona Schengen

[http;www.europarl.europa.eu,meetdocs,2009\\_2014,documents,com,com\\_com\(2010\)0256\\_,com\\_com\(2010](http;www.europarl.europa.eu,meetdocs,2009_2014,documents,com,com_com(2010)0256_,com_com(2010)

Entrevista del presidente de Serbia <http;www.kosovapress.com,en,region,nikolic-against-interstate-agreement-with-kosovo-8305>.

EPEC, Consorcio de evaluación de la Políticas Europeas , Bruselas 2013, pp. 32- 35.

Estrategia de la UE en Macedonia 2013 -2020 basado en la asistencia IPA

[http;ec.europa.eu,enlargement,instruments,funding-bi-countri,former-iugoslav-republic-of-macedonia,index\\_en.htm](http;ec.europa.eu,enlargement,instruments,funding-bi-countri,former-iugoslav-republic-of-macedonia,index_en.htm)

Estrategia de proceso de ampliación de la UE 2013

[http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,kei\\_documents,2013,package,strategi\\_paper\\_2013\\_en.pdf](http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,kei_documents,2013,package,strategi_paper_2013_en.pdf)

Estrategia del IPA II de la CE para ByH 2014-2020, pp. 4.

Evaluación de la UE de los proyectos IPA en Bosnia, pp.93

[http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,financial\\_assistance,ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf](http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,financial_assistance,ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf)

Evaluación de los proyectos financiados por el IPA en Albania por la CE, pp. 83.

[http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,financial\\_assistance,ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf](http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,financial_assistance,ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf)

Evaluación de los proyectos IPA en Montenegro, pp. 40-50.

[http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,financial\\_assistance,phare,evaluation,2013,23914\\_rep\\_montenegro.pdf](http;ec.europa.eu,enlargement,pdf,financial_assistance,phare,evaluation,2013,23914_rep_montenegro.pdf)



Evaluación de los proyectos regionales IPA en 2013, pp. 139.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf)

Evaluación del IPA en BO,

pp.32.[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf)

Firma de los acuerdos EyA [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information,serbia,index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information,serbia,index_en.htm)

Flujos Comerciales por países según la CEFTA.

[http://192.232.255.119/~cefta/sites/default/files/Cefta\\_trade\\_statistics\\_2012.pdf](http://192.232.255.119/~cefta/sites/default/files/Cefta_trade_statistics_2012.pdf)

Freedom House califica estos países como parcialmente democráticos con un valor 3 donde el 1 es muy democrático y 7 nada democrático

<http://www.freedomhouse.org/regions/europe#.U11NjDsQZT>

Guía de reconocimiento biométrico de los documentos de identidad utilizados en viajes transfronterizos [http://www.icao.int/publications/Documents/9303\\_p9\\_cons\\_en.pdf](http://www.icao.int/publications/Documents/9303_p9_cons_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation,2013,final\\_evaluation\\_report\\_ares.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation,2013,final_evaluation_report_ares.pdf)

I COWI. Ad-Hoc Evaluation of the CARDS Programms in Albania. Diciembre 2009, pp. 6-30.

Información sobre el sistema Pan-Euro-Mediterráneo que permite la aplicación de la acumulación diagonal entre la UE, países CEFTA, Turquía y países parte de la declaración de Barcelona, BO e islas Faroe. Este sistema permita tener las mismas reglas protocolarias en el origen.

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_duties/rules\\_origin/preferential/article\\_783\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/preferential/article_783_en.htm)

Informe anual de la secretaria general de CCR en abril de 2016, pp. 6-12.

<http://www.rcc.int/admin/files/docs/reports/RCC-Annual-Report-2015-2016-rich.pdf>, [index.php,GDP per capita, consumption per capita and price level indices](http://www.rcc.int/admin/files/docs/reports/RCC-Annual-Report-2015-2016-rich.pdf)

Informe de absorción de fondos IPA en Macedonia, pp. 6.

[http://www.epi.org.mk/docs/analysis\\_on\\_the\\_use\\_of\\_ipa\\_funds.pdf](http://www.epi.org.mk/docs/analysis_on_the_use_of_ipa_funds.pdf)

Informe de la CE sobre la evaluación de los proyectos en Albania, pp.73.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa,2014,2013-ipa-report-staff.pdf)

Informe de la CE, diciembre 2015 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6369\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6369_en.htm)

Informe de la Comisión europea sobre el crecimiento económico hasta 2020

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs,2010,november,tradoc\\_146940.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs,2010,november,tradoc_146940.pdf)



Informe de la UE sobre ByH subrayando la cooperación regional

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2012/package\\_ba\\_rapp.ort\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2012/package_ba_rapp.ort_2012_en.pdf)

Informe de las NN.UU sobre la importancia de la AA, y como ha influido este sector en el desarrollo humano, pp. 5-15.

<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>

Informe de progreso para Montenegro. CE. SEC (2007) 1434

Informe del programa CARDS en Albania “Evaluation of the assistance to Balkan countries under CARDS Regulation 2666/2000”, pp.54.

Informe del uso de los fondos IPA en BO, pp. 60

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report-staff.pdf)

Informe sobre la Cooperación Regional de Macedonia de la CE en 2013

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2013/com\(2013\)205\\_spring\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2013/com(2013)205_spring_report_2013_en.pdf)

Iniciativa de sudeste Europea sobre el centro de fomentar las iniciativas empresariales, <http://www.seecel.hr/home-5026>

Iniciativa para la reforma en la educación <http://www.erisee.org/node/234>

La estrategia de readmisión de la UE, pp. 10

<http://www.statewatch.org/news/2010/sep/ep-studi-eu-readmission.pdf>

La sentencia del Tribunal de Justicia en 1986 hizo una definición del estatus del país asociado con la UE. Justicia, T. d. (1986). Demirel vs Stadt Schwäbisch Gmünd. Curia, EU.

Marco comunitario en el sistema integrado de fronteras <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33205>

Meta-evaluación de los fondos IPA en BO 2007-2013. CE

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/20110912\\_meta\\_eval\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20110912_meta_eval_final.pdf)

Niveles de exportaciones e importaciones de Albania según CEFTA

<http://192.232.255.119/~cefta/sites/default/files/CEFTA%202011%20STATS.pdf>

Objetivos del Programa CARDS fuero.1) Reconstrucción, Estabilidad en la Región 2)

Ayuda por el retorno de refugiados. 3) Soporte para la democracia y estado de

derecho.4) Reducción de pobreza, igualdad de género. Cooperación regional. Estrategia de la Comisión Europea del programa CARDS

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/regional\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/regional_strategy_paper_en.pdf)

Países que habían reconocido Kosovo. <http://www.kosovothanksyou.com>.

Plan de acción de la UE en Macedonia 2014-2020

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf,the\\_former\\_iugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia,ipa,2015,20120212-ipa-2014-action-programme.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_iugoslav_republic_of_macedonia/ipa,2015,20120212-ipa-2014-action-programme.pdf)

Plan estratégico de la UE en ByH 2013-2017, aprobado en diciembre de 2014.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/news,annexe\\_acte\\_autonome\\_nlw\\_part1v1.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/news/annexe_acte_autonome_nlw_part1v1.pdf)

Programa multianual para la república Federal de Yugoslavia 2002-2004.

[http://www.emins.org/uploads,useruploads,dokumenti,030729-csp2002-2006.pdf](http://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumenti,030729-csp2002-2006.pdf),

Proyectos del primer componente financiados por el IPA durante 2007-2013

[http://ec.europa.eu/enlargement,instruments,funding-bi-countri,former-iugoslav-republic-of-macedonia,index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-bi-countri,former-iugoslav-republic-of-macedonia,index_en.htm)

Proyectos financiados por IPA en Serbia 2007-2011

[http://www.seio.gov.rs/upload,documents,medjunarodna\\_pomoc,eu\\_instrumenti,ipa\\_%202007\\_eng.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents,medjunarodna_pomoc,eu_instrumenti,ipa_%202007_eng.pdf)

Proyectos previstos en la IPA II en el periodo 2014-2020

[http://ec.europa.eu/enlargement,instruments,multi-beneficiari-programme,index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiari-programme,index_en.htm)

Ranking de los países de la UE según el PIB en 2015.

<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explaine> La tabla esta creado por el autor de este trabajo según los datos de RCC: [http://www.rcc.int/files,user,docs,reports,SEE2020-Strategi.pdf](http://www.rcc.int/files/user/docs/reports,SEE2020-Strategi.pdf)

Recomendación de la CE 2016,0139

Recomendación de las negociaciones de los capítulos de adhesión para Serbia. En junio de 2013 el Consejo dio lugar al comienzo de estas negociaciones, que empezaron finalmente en 2015. Estrategia de la ampliación y los desafíos principales 2013-2014, COM (2013) 700 final, pp. 1

Recomendaciones de la CE sobre Serbia en materia de cooperación regional

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf,kei\\_documents,2013,package,brochures,serbia\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents,2013,package,brochures,serbia_2013.pdf)

Recomendaciones del WBIF noviembre 2013

[http://wbif.eu/uploads,lib\\_document,attachment,340,Macroeconomic\\_Outlook\\_Nov\\_13.pdf](http://wbif.eu/uploads/lib_document,attachment,340,Macroeconomic_Outlook_Nov_13.pdf)

Reglamento 2016,0106 (COD) sobre los cambios en el régimen Schengen

Reglamento 2666,2000. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content,EN,TXT,HTML,?uri=URISERV:r18002&from=ES>

Reglamento CE 2666,2000 del Consejo, Proceso de EA

Re

Revista Europea de Políticas Publicas , pp. 500-528

Segundo informe de seguimiento de la CE para el proceso de extinción de visados para los BO.

[http://www.europarl.europa.eu/registre/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/sec/2011\\_1570\\_COM\\_SEC\(2011\)1570\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011_1570_COM_SEC(2011)1570_EN.pdf)

Septiembre 2016 <http://prishtinainsight.com/no-visa-liberalization-kosovo-without-demarcation>.

Informe SIPRI 2013 <http://www.sipri.org/yearbook/2013/01>

Tabla de los proyectos financiados por el IPA en Macedonia.  
[http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/documents/projects/overview\\_contractlist-web-2016-01.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/projects/overview_contractlist-web-2016-01.pdf)

Texto del acuerdo de libre comercio: CEFTA  
<http://www.stabilitipact.org/trade/ANN1CEFTA%202006%20Final%20Text.pdf>

Texto del acuerdo tomado por la página del parlamento de Kosovo.  
<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20ratification%20of%20agreement%20-normalization%20of%20relations%20between%20Kosovo%20and%20Serbia.pdf>

Uso de los fondos IPA en Macedonia, pp. 14-17.  
[http://www.epi.org.mk/docs/use\\_of\\_eu\\_funds\\_in\\_the\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](http://www.epi.org.mk/docs/use_of_eu_funds_in_the_republic_of_macedonia.pdf)

Volumen comercial de cada país en la zona CEFTA. Datos del secretariado general de CEFTA. [http://192.232.255.119/~cefta/sites/default/files/Cefta\\_trade\\_statistics\\_1H-2013-2k.pdf](http://192.232.255.119/~cefta/sites/default/files/Cefta_trade_statistics_1H-2013-2k.pdf)

#### 4. Bibliografía sobre los casos de estudio, Albania y Serbia; La calidad democrática, desarrollo económico, cooperación regional, Iniciativa de Berlín

Banco Mundial 2014, *Percepción del sistema de justicia en Serbia 2009-2014*, pp.4-10.

Banco Mundial. *Funcionalidad del sistema de justicia en Serbia*, octubre 2014, pp.10-25.

Broun. J. (1986) *The Status of Christianity in Albania*. Oxford Press, Vol 28, nr 1, pp. 43-60.

Biserko, S. (2012). *Yugoslavia's Implosion. The Fatal Attraction of Serbian Nationalism*. Belgrado: The Norwegian Helsinki Committee.

Bjelaković, N., (2002) *Reconciliation, Truth, and Justice in the postYugoslavStates*, Southeast European Politics, III, pp. 163-167.

C, Stratulat. *La integración europea y los partidos políticos en los BO*. European Policy Center 2014, pp. 62.

Crnobrnja, M. Savic, N. (2006), *Economic Development during transition in Serbia*, pp. 6-13.

Css.Ethz, *The Berlin Process; The Crystallisation point for the WB*, pp. 15

- Dimitrijevic, D. (2012) *The impact of FDI on the transitional economy in Serbia-Changes and Challenges*. Belgrade, pp. 79.
- Fiscal Council of Serbia, Assessment of state-owned enterprises in Serbia. Fiscal Aspects. Julio 2014, pp. 3.
- Fiscal Council. Analysis of state owned enterprises. Belgrado 2014, pp. 10
- Fleming. K. (1999) *The Muslim Bonaparte: Diplomacy and Orientalism in Ali Pasha's Greece*. Princeton University. New Jersey, pp.12-35.
- From brain drain to brain gain, Mobilising Albania Skilled Diaspora. Universiti of Sussex UK and UNDP, pp. 26, 2006.
- From brain drain to brain gain, Mobilising Albania Skilled Diaspora. University of Sussex UK and UNDP, pp. 4, 2006.
- Gerring, J. (1999) *What makes a concept good? A criteria framework for understanding concept formation in the social science*, vol 31, Palgrave Macmillan Journals, pp. 357-393.
- Hare. P, Turley. G (2013), *Handbook of the economic and Political Economy of Transition*, Routlege. New York, pp. 371
- R.Elsie, B. Destani. The Chams Albanians of Greece. London 2013, pp. 100-120
- Harvard Business Review (43), 147-158, pp. 150.
- Holzner. M. (2016) Policy options for competitiveness and economic development in the WB: the Case for Infrastructure Investment, WIIW, Viena, pp. 10.
- Judicial Reform in Serbia and Negotiating* Chapter 23- A crtical outlook, pp. 241-253, Pravni Zapisi 2014.
- Mita. J ,*The role of Albanian Personalities at the Ottoman Empire*, Mediterranean journal of social science. Rome 2015 Vol 6, S2.
- Pejic. V, (2007) *State Capture, Widespread Corruption in Serbia*. No 262,
- Penev. G. (2013) *Projekcija stanovnistva Srbije od 2010 do 2060*, godine Beograd.
- Rama. A. (2013), *El problema del derecho a la propiedad en Albania. Desafíos y perspectiva*. Tirana, pp. 12 (en albanes).
- Sorensen. S (2009), *State Collapse and Reconstruction in the periphery*, Berghan Books, New York, pp. 159.
- Stojarová. V. Emerson. P (2010) *Political parties in Serbia*, Universidad de Zurich, pp. 6-8.
- Vukamovic. V (2008), *La región y la política. La iglesia ortodoxa Serbia como actor político después del octubre del año 2000*. El periódico de la Universidad de Cambridge, pp.230-250.

The 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, pp. 12-20.

The shadow economy in Serbia. PNUD 2013, pp. 75.

USAID. Serbian post economic growth and development model 2011-2020. Belgrado 2010, pp. 6.

.

#### 4.1 Fuentes documentarias

Acuerdo firmado de todos los países de los BO. Declaración final de la conferencia de Viena, pp.15.

[https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Addendum\\_Western\\_Balkans\\_Summit.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Addendum_Western_Balkans_Summit.pdf)

Agencia para el desarrollo en Serbia <http://ras.gov.rs/uploads/2016/02/why-invest-site-2016-2.pdf>

Agenda de la conectividad para los BO, pp.5-30

[http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/paris\\_package\\_compiled\\_lowres\\_2\\_cle434d8b.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/paris_package_compiled_lowres_2_cle434d8b.pdf)

Agenda digital sectorial, pp. 60.

[http://www.inovacioni.gov.al/files/pages\\_files/Digital\\_Agenda\\_Strategi\\_2015\\_-\\_2020.pdf](http://www.inovacioni.gov.al/files/pages_files/Digital_Agenda_Strategi_2015_-_2020.pdf)

Artículo en New York Times sobre el BREXIT y el nacionalismo

[http://www.nytimes.com,2016/06/20/opinion,nationalism-and-the-brexite-vote.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com,2016/06/20/opinion,nationalism-and-the-brexite-vote.html?_r=0)

Artículo en New York Times sobre el papel de los magnates en Serbia.

<http://www.nytimes.com,2013/08/05/world,europe,tycoons-trials-rivet-serbia-land-of-graft.html>

Artículo publicado en Cambridge Core: *The serbian orthodox church as a political actor in the aftermath of october 2000.*

Asistencia IPA II, pp. 28 [https://wbc-](https://wbc-rti.info/object/document,14481,attach,annexe_acte_autonome_nlw_part1v1.pdf)

[rti.info/object/document,14481,attach,annexe\\_acte\\_autonome\\_nlw\\_part1v1.pdf](https://wbc-rti.info/object/document,14481,attach,annexe_acte_autonome_nlw_part1v1.pdf)

Banco Mundial 2014 “Percepción sobre el sistema de justicia en Serbia “pp. 5-7

CE, Informe para Serbia 2016, 715 FINAL, pp. 6.

CE, Iniciativa Estratégica en Serbia, IPA II, pp. 8.

Conclusiones contra Milosevic en octubre de 2002 durante el juicio contra los crímenes contra la humanidad en el Tribunal especial penal para los crímenes en ex Yugoslavia

<https://www.theguardian.com,world,2002/oct,02,warcimes.milosevictrial>

Conclusiones de la Conferencia de Berlín, mayo de 2014.

<https;www.bundesregierung.de,Content,EN,Pressemitteilungen,BPA,2014,2014-08-28-balkan.html>

Conclusiones del fórum en Belgrado en mayo de 2016. Centro para la democracia y mediación en el sureste de Europa.

[http;cdrsee.org,pdf,CSFBg\\_Conclusions\\_%20Recommendations.pdf%20\(accessed%2012,6,2016\)](http;cdrsee.org,pdf,CSFBg_Conclusions_%20Recommendations.pdf%20(accessed%2012,6,2016))

Consejo de la UE. 13887,15.

Consejo Europeo, Diciembre 2015. 13887, pp. 15.

Consortio de evaluación de Políticas Europeas, Bruselas, pp. 73.

Corrupción en los BO. La experiencia de la población en los sobornos: Viena Oficina de las NN.UU sobre drogas y el crimen organizado. UNODC 2011

Corruption Assesment Report in Serbia 2014, pp. 22

[http;seldi.net,fileadmin,public,PDF,Publications,CAR\\_Serbia,CAR\\_Serbia\\_EN\\_final.p](http;seldi.net,fileadmin,public,PDF,Publications,CAR_Serbia,CAR_Serbia_EN_final.pdf)  
[df](http;seldi.net,fileadmin,public,PDF,Publications,CAR_Serbia,CAR_Serbia_EN_final.pdf)

Css.Ethz, The Berlin Process; The Crystallisation point for the WB, pp. 15.

Cumbre de Viena 2015, Decisiones, pp. 5

[https;www.bmeia.gv.at,fileadmin,user\\_upload,Zentrale,Aussenpolitik,Addendum\\_West](https;www.bmeia.gv.at,fileadmin,user_upload,Zentrale,Aussenpolitik,Addendum_Western_Balkans_Summit.pdf)  
[ern\\_Balkans\\_Summit.pdf](https;www.bmeia.gv.at,fileadmin,user_upload,Zentrale,Aussenpolitik,Addendum_Western_Balkans_Summit.pdf)

Datos de la CE 2015

[http;trade.ec.europa.eu,doclib,docs,2008,august,tradoc\\_140028.pdf](http;trade.ec.europa.eu,doclib,docs,2008,august,tradoc_140028.pdf)

Datos de la UE, septiembre de 2015 sobre comercio

[http;trade.ec.europa.eu,doclib,docs,2006,september,tradoc\\_113342.pdf](http;trade.ec.europa.eu,doclib,docs,2006,september,tradoc_113342.pdf)

Datos del BM para 2015 <http;data.worldbank.org,indicator,BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>

Datos del instituto de las estadísticas en Albania 2015 sobre desempleo (en albanes).

<http;www.instat.gov.al,al,themes,tregu-i-pun%C3%ABs.aspx>

Datos sobre la cantidad en dólares de las remasas

[http;www.theglobaleconomy.com,Albania,remittances,](http;www.theglobaleconomy.com,Albania,remittances)

Debate parlamentario en 1992, publicado en la prensa albanesa, contra la inclusión en el sistema de justicia de los jueces provenientes de una formación judicial de solo 6 meses. [http;tesheshi.com,dossier-kur-maks-haxhia-e-kudret-cela-](http;tesheshi.com,dossier-kur-maks-haxhia-e-kudret-cela-kundershtuanprodhimin-e-juristev-e-6-mujore-ne-fabriken-e-plepave-per)  
[kundershtuanprodhimin-e-juristev-e-6-mujore-ne-fabriken-e-plepave-per,](http;tesheshi.com,dossier-kur-maks-haxhia-e-kudret-cela-kundershtuanprodhimin-e-juristev-e-6-mujore-ne-fabriken-e-plepave-per)

Decisión núm. 459 del Consejo de Gobierno, mayo de 2015, Ley núm. 119,2015.

Declaración de los 5 ministros de exteriores de BO, pp.15

[https;www.bmeia.gv.at,fileadmin,user\\_upload,Zentrale,Aussenpolitik,Addendum\\_West](https;www.bmeia.gv.at,fileadmin,user_upload,Zentrale,Aussenpolitik,Addendum_Western_Balkans_Summit.pdf)  
[ern\\_Balkans\\_Summit.pdf](https;www.bmeia.gv.at,fileadmin,user_upload,Zentrale,Aussenpolitik,Addendum_Western_Balkans_Summit.pdf)

Declaración de Presidente electo de la CE en septiembre de 2014 sobre proceso de ampliación de la UE. [http://europa.eu,rapid,press-release\\_IP-14-984\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu,rapid,press-release_IP-14-984_en.htm?locale=en)

Declaración de Radulovic sobre las relaciones con Rusia.

[http://www.b92.net,eng,news,politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=19&nav\\_id=99449](http://www.b92.net,eng,news,politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=19&nav_id=99449)

Declaración del patriarca de la iglesia ortodoxa Irinej ante la prensa serba. Mayo 2014  
<http://www.pressonline.rs,info,drustvo,311579,patrijarh-irinej-ovo-je-bozja-opomena-zbog-pripreme-skupa-bezakonja-i-mrskog-poroka.html>

Declaración del representante del PE para Serbia David McAllister

[http://www.b92.net,eng,news,politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=19&nav\\_id=99449](http://www.b92.net,eng,news,politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=19&nav_id=99449)

Declaraciones de Dacic después del encuentro con el ministro de exteriores de Rusia Sergey Lavrov en 13 de diciembre de 2016 sobre compras de armas.

<http://www.balkaninsight.com,en,article,dacic-serbia-getting-arms-donation-from-moscow-12-12-2016>

Declaraciones de los directores de las cámaras de comercio de Albania y Serbia en relación al fórum económico entre los dos países.

<http://www.balkaninsight.com,en,article,albania-business-representatives-split-over-a-commerce-chamber-with-serbia-10-13-2016>

Declaraciones de Vucic ante la Agencia estatal de noticias de Serbia.

<http://www.balkaneu.com,vucic-greater-albania-exist>,

Declaraciones del Papa Francisco durante su visita en Albania en septiembre de 2014  
<http://www.telegraph.co.uk,news,worldnews,europe,albania,11111600,Pope-Francis-says-Albania-is-a-model-of-religious-harmony-during-first-visit-to-Muslim-majority-nation.html>.

Declaraciones del Primer ministro Albanes sobre la política exterior, Edi Rama abril 2015. <https://euobserver.com,foreign,128273>

Denuncia en la prensa albanesa de las carencias de profesionalidad en cuerpo de los jueces. <http://www.gazetatema.net,web,2016,08,03,vlahutin-disa-gjyqtare-jane-nder-njerezit-me-te-pasur-ne-vend-dhe-pse-kane-page-800-euro-ne-muaj>

Documento “Estrategia de la Ampliación y los desafíos más importantes” CE (2011), 666.

Documentos sobre la presencia y la salvación de la población judía en Albania durante la II Guerra Mundial. <http://www.jewishvirtuallibrary.org,albania-virtual-jewish-history-tour>

El premio otorgado en 2004 como mejor alcalde del mundo a Edi Rama

[http://www.worldmayor.com,worldmayor\\_2004,rama\\_winner04.html](http://www.worldmayor.com,worldmayor_2004,rama_winner04.html)

El sistema europeo de transmisión de los operadores de electricidad. Parte de este sistema se dedica a cubrir la recompensación de las pérdidas en la transmisión de energía. ITS está regulado por la CE en el reglamento 714,2009 y CE 838,2010.

EL tratado de Lisboa en el artículo 20, los criterios de la cooperación reforzada de un mínimo de 9 países y que no abarca ninguna de las competencias exclusivas de la UE. COM, (2015) 611 finale 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, pp. 224

Employment and Social Reform Programme in the Process of Accession to the EU, mayo 2016, pp. 12.

En 14 de octubre de 2014 en el estadio “Partisan” del Belgrado un “dron” que llevaba un bandera nacionalista albanesa sobre volaba durante el partido, dio lugar a la interrupción del partido y la entrada en el campo de futbol de los hinchas serbios.. <https://www.youtube.com/watch?v=IX1Qq60dFNQ>

Encuestas sobre la percepción de la corrupción en Serbia 2015. <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/en/research-on-corruption/globalni-barometar-korupcije-gcb>

Entrevista de Vuk Draskovic en 2012 ante la emisora más importante en Serbia B92 [http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2012&mm=10&dd=19&nav\\_id=82734](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2012&mm=10&dd=19&nav_id=82734)

Entrevista del ministro de exteriores de Serbia sobre la “Gran Albania” <http://www.thebalkansdaily.com/dacic-greater-albania-great-danger>,

Estrategia de la Ampliación. CE 2012, COM (2012) 600.

Estrategia de la IPA “Suporte para las AA.PP.” CE, pp. 4 <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/ipa,2015,20160126-suppl-ort-to-public-administration-reform.pdf>

Estudio realizado por COCOPS en 2015 (Coordinación para la cohesión del sector público en el futuro), pp.19-29 [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Stimac-and-Lazarevic-2013\\_Public-Management-Work-Context-and-Reform\\_Serbia.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Stimac-and-Lazarevic-2013_Public-Management-Work-Context-and-Reform_Serbia.pdf)

Estudio sobre el impacto de gasoducto en Albania, Oxford Economics, pp. 6 .2015

Financial Times diciembre 2014, <https://www.ft.com/content/b44d6260-7ac6-11e4-b630-00144feabdc0>

Fink, Muco, Baumeister ,Money laundering “The case of Albania”, pp. 418 [https://ifsh.de/file-CORE/documents/iearbook/english/04,Fink\\_Baumeister\\_Muco.pdf](https://ifsh.de/file-CORE/documents/iearbook/english/04,Fink_Baumeister_Muco.pdf)

Fiscal Council of Serbia, Assesment of state-owned enterprises in Serbia. Fiscal Aspects. Julio 2014, pp. 3

Fiscal Council. Analysis of state owned enterprises. Belgrado 2014, pp. 10.

Flujos comerciales de Albania <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/ALB,Year,2015,TradeFlow,Export>  
 Datos de comercio entre España Albania 2009-2015  
<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/ALB,Year,2011,TradeFlow,Export,Partner,ESP,Product,all-groups>

From brain drain to brain gain, Mobilising Albania Skilled Diaspora. University of Sussex UK and UNDP, pp. 4, 2006.



Gasto en el servicio sanitario en Albania es solo 8 %, mientras en la región es el doble, noviembre 2016 (en albanes) <http://open.data.al/sq,lajme,lajm,lang,sq,id,221,Raport-krahasimor-i-Shqiperise-me-vendet-e-rajonit-per-peshen-qe-zene-Shpenzimet-per-Shendetesine-ne-Buxhetin-e-Shtetit>

Gasto público en Albania. Esta suma es 15 % de la región y 20 % de la media comunitaria. <http://www.qkzh.al/publications,PubExpenditAL.pdf>

Gráfico de valoración de sobre nombramientos de altos funcionarios. La valoración 1 a 10, donde uno era menor influencia y 10 era la influencia más alta. La mejor valoración tenían Países Bajos y Reino Unido. [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Stimac-and-Lazarevic-2013\\_Public-Management-Work-Context-and-Reform\\_Serbia.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Stimac-and-Lazarevic-2013_Public-Management-Work-Context-and-Reform_Serbia.pdf), pp.. 39

Harvard Business Review (43), pp.147-158.

<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Western-Balkans-R&D-Albania.pdf>

Informe Anual, pp. 26 [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15\\_FinalEnglish\\_0.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15_FinalEnglish_0.pdf)

Informe de la CE en 2014, pp.9.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2014/20141008-albania-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf)

Informe de la CE en octubre de 2015. Recomendaciones sobre la despolitización en Albania

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei\\_documents/2015/20151110\\_report\\_albania.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kei_documents/2015/20151110_report_albania.pdf)

Informe de la Iniciativa de sureste europea sobre desarrollo e integridad (SELDI siglas en inglés) Informe de valoración de la corrupción en Albania en 2016 (en albanes), pp. 5-16

[http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications,CAR\\_Albania\\_2016,Raporti\\_i\\_Vleresimit\\_te\\_Korrupsionit\\_2016.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications,CAR_Albania_2016,Raporti_i_Vleresimit_te_Korrupsionit_2016.pdf)

Informe de progreso para Serbia enero 2015 (SWD 2015) 211 final, pp. 11.

Informe de progreso para Serbia, diciembre 2013 (COM 2013), 700 final, pp.39

Informe de seguimiento de la UE 2015 en Serbia

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf)

Informe del Progreso de Serbia en 2015, CE, pp.8.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf)

Informes anuales de la UE, recomendaciones para la reforma del sistema de justicia.

<https://eudelegationalbania.ëordpress.com/albania-and-eu>,

Instituto Albanes de las Relaciones Internacionales, AIIS, Albania-Serbia in the eyes of the Albanian Public. Tirana 2015

La sombra de la economía informal entre los países de OECD. Octubre 2012, pp.11.

<http://ftp.iza.org/dp6891.pdf>

Ley 8549,1999 que define el estatus del empleado público y su responsabilidad en la formulación y ejecución de las reformas y las estrategias relacionadas con la políticas públicas (en albanes) [http://www.dap.gov.al/images/PAR\\_Strategi\\_2015-2020\\_English.pdf](http://www.dap.gov.al/images/PAR_Strategi_2015-2020_English.pdf)

Ley de Sistema de presupuesto Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 54,2009, 73,2010, 101,2010, 101,2011, 93,2012, 62,2013, 63,2013 - corr., 108,2013, 142,2014 and 68,2015.

Lista de los embargos hacia Serbia en la guerra de Bosnia y de Kosovo.  
<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/202,42528>

Flujos de FDI, UNCTAD 2015

Más de 38 dirigentes de la iglesia católica que fueron ejecutados por el régimen comunista en Albania en noviembre de 2016 se proclamaron mártires de la iglesia.  
[http://en.radiovaticana.va/news/2016/11/05/38\\_martyrs\\_killed\\_by\\_the\\_comunist\\_regime\\_beatified\\_in\\_alban,1270276](http://en.radiovaticana.va/news/2016/11/05/38_martyrs_killed_by_the_comunist_regime_beatified_in_alban,1270276)

Medidas económicas del consenso de Washington.  
<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>

Ministerio de Hacienda de Serbia, noviembre 2016.  
[http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File,tabele,2016%20novembar,Current%20Macroeconomic%20Developments.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/tabele,2016%20novembar,Current%20Macroeconomic%20Developments.pdf)

Ministro del transporte albanes Haxhinasto confirma que Albania tiene las tarifas más caras en la región en el transporte aéreo <http://acp.al/lajm.php?id=74>

Noticia en la prensa albanesa junio de 2015 sobre la informalidad en Albania  
[http://shqiptarja.com,m,home,instat-69-e-bizneseve--shqiptare-me-1-t--pEN](http://shqiptarja.com/m/home/instat-69-e-bizneseve--shqiptare-me-1-t--pEN) un-suar-296456.htm

Noticia en la prensa albanesa refiriéndose al BCA sobre las remesas (en albanes). Diciembre 2013 <http://www.balkaneu.com,dramatic-drop-remittances-albania-experts-explain>,

Noticia en la prensa albanesa sobre la investigación de la fiscalía en la trama corruptiva en la construcción de la Carretera de la Nación <http://shqiptarja.com,politike,2732,hapen-20-dosje-korrupsioni-nen-hetim-dhe-rruga-e-kombit-190823.html>

Noticia en la prensa albanesa sobre las acusaciones de corrupción (en albanes) <http://top-channel.tv> Acusaciones de la oposición albanesa en 2013 de estos casos.  
<http://www.gazetatema.net,web,2013,04,05,edi-rama-duhen-denuar-me-burg-drejtoret-qe-detirojne-nxenesit-te-marrin-pjese-ne-mitingje>

Noticia en la prensa americana sobre la explosión en la fábrica de armas  
[http://usatodai30.usatodai.com,news,world,2008-03-21-albania-blast\\_N.htm](http://usatodai30.usatodai.com,news,world,2008-03-21-albania-blast_N.htm)

Noticia en la prensa serba 21 de enero de 2015,  
<http://www.gazetaexpress.com,en,news,vucic-patriarch-irinej-on-kosovo-and-revival-of-serbia-74986>

Noticia en la prensa sobre la declaración de Vucic sobre la Republika Srpska  
[http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-to-financially-supp.ort-republika-srpska](http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-to-financially-support-republika-srpska)

Noticia en New York Times en julio de 1999 sobre la implicación de la iglesia ortodoxa en las guerras de ex Yugolsavia. [http://www.nytimes.com/1999,07,04,world,crisis-balkans-serbian-orthodox-church-milosevic-s-rise-now-sends-mixed-message.html](http://www.nytimes.com/1999/07/04/world/crisis-balkans-serbian-orthodox-church-milosevic-s-rise-now-sends-mixed-message.html)

Noticia publicado en Balkaninsight diciembre 2011  
[http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-s-brain-gain-efforts-thwarted-bi-red-tape](http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-s-brain-gain-efforts-thwarted-by-red-tape)

Noticia que confirma que el diputado albanes Mark Froku era en búsqueda y captura por la policía belga [http://lajmifundit.al/2015,03,llalla-konfirmon-zirtarisht-mark-frroku-kerkohet-per-vrasje-ne-belgijke](http://lajmifundit.al/2015/03/llalla-konfirmon-zirtarisht-mark-frroku-kerkohet-per-vrasje-ne-belgijke),

Noticia sobre el informe del Banco de Desarrollo y Reconstrucción sobre la economía informal en Albania, abril 2015 [http://www.balkanweb.com/gazetashqiptare,berzh-ne-16-vite-36-e-ekonomise-ne-informalitet](http://www.balkanweb.com/gazetashqiptare/berzh-ne-16-vite-36-e-ekonomise-ne-informalitet),

Noticia sobre la campaña diplomática de Serbia para conseguir la exportación de coches FIAT. [https://seenews.com/news,serbia-moves-closer-to-start-exporting-fiat-cars-to-euroasia-537434](https://seenews.com/news/serbia-moves-closer-to-start-exporting-fiat-cars-to-euroasia-537434)

Noticia sobre políticos acusados en BO en casos de corrupción.  
[http://www.balkaninsight.com/en/article,djukanovic-beats-gruevski-as-organized-crime-person-of-the-ear-12-31-2015](http://www.balkaninsight.com/en/article/djukanovic-beats-gruevski-as-organized-crime-person-of-the-year-12-31-2015)

Open Data Albania señalaba que entre julio 2015-2016, que más de 207 litaciones públicas se habían realizadas con solo una empresa interesada. <http://open.data.al/sq,lajme,lajm,id,1863,Tendera-te-zhvilluar-me-nje-konkurent-te-vetem-per-periudhen-Korrik-2015---Shtator-2016>

OSFA Albania, pp. 105.  
[https://www.osfa.al/sites,default/files,press\\_raporti\\_total\\_oc\\_0.pdf](https://www.osfa.al/sites/default/files/press_raporti_total_oc_0.pdf)

Palabra de la abertura del primer ministro serbo y albanes de las sesiones de Foro en 2016.  
[http://www.belgradeforum.org/info,news,1068,VU%C4%8CI%C4%86+AND+RAMA%3A+EU+OPP.ORTUNITY+FOR+IMPROVEMENT+IN+THE+REGION.html](http://www.belgradeforum.org/info/news/1068,VU%C4%8CI%C4%86+AND+RAMA%3A+EU+OPP.ORTUNITY+FOR+IMPROVEMENT+IN+THE+REGION.html)

Plan sectorial nacional para gasoducto TAP, Ministerio de economía en Albania, pp.17-20, febrero 2013.  
[http://www.energja.gov.al/files,userfiles,projekti\\_TAP,Plani\\_Kombetar\\_Sektorial\\_per\\_Projektin\\_TAP.pdf](http://www.energja.gov.al/files/userfiles/projekti_TAP,Plani_Kombetar_Sektorial_per_Projektin_TAP.pdf)

Población en Albania, pp. 13.  
[http://www.instat.gov.al/media,316719,t\\_rinjt\\_n\\_shqip\\_ri\\_sfidat\\_n\\_koh\\_t\\_q\\_ndris\\_hojn\\_.pdf](http://www.instat.gov.al/media/316719,t_rinjt_n_shqip_ri_sfidat_n_koh_t_q_ndris_hojn_.pdf) INSTAT Albania

Previsión de la economía europea. Documento Institucional 020, febrero 2016, pp. 126-128.

Programa de las Reformas Económica de Serbia 2016-2018, pp. 67.

Programa económico de Albania 2016-2018

[http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania\\_s\\_Economic\\_Reform\\_Programme\\_2016-2018.pdf](http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania_s_Economic_Reform_Programme_2016-2018.pdf)

Programa económico del dialogo con la UE para 2016-2018, pp. 5

[http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania\\_s\\_Economic\\_Reform\\_Programme\\_2016-2018.pdf](http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania_s_Economic_Reform_Programme_2016-2018.pdf)

Publicación de la Agencia Nacional contra la corrupción en Serbia octubre 2016,

<http://www.acas.rs/due-to-the-violation-of-the-income-assets-and-gifts-declaration-obligation-1377-procedures-initiated-against-public-officials>,

Publicación de la Transparencia Integración, Enero 2016

[http://www.transparenci.org/news/pressrelease/explanation\\_of\\_albanias\\_score\\_on\\_the\\_transparenci\\_international\\_corruption](http://www.transparenci.org/news/pressrelease/explanation_of_albanias_score_on_the_transparenci_international_corruption)

Publicación en 2016 de OSFA Albania sobre el crimen organizado en Albania, pp.16,

[https://www.osfa.al/sites/default/files/press\\_raporti\\_total\\_oc\\_0.pdf](https://www.osfa.al/sites/default/files/press_raporti_total_oc_0.pdf)

Ranking de las ciudades más contaminadas de Europa

[https://www.numbeo.com/pollution/region\\_rankings.jsp?title=2016&region=150](https://www.numbeo.com/pollution/region_rankings.jsp?title=2016&region=150)

Reducción de la carga fiscal para incentivar las inversiones.

[http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania\\_s\\_Economic\\_Reform\\_Programme\\_2016-2018.pdf](http://www.ekonomia.gov.al/files/userfiles/Albania_s_Economic_Reform_Programme_2016-2018.pdf)

Reforma de la Administración Publica en Serbia, SIGMA 2014, pp. 14.

Resultados de la encuesta sobre la reforma de justicia en Albania (en albanes), pp.10.

[http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti\\_shqip\\_0.pdf](http://www.reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip_0.pdf)

Resultados de las elecciones en 2016, Asamblea Nacional de Serbia

<http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/national-assembly-in-numbers.1743.html>

Resultados de las encuestas sobre las percepciones de los serbios hacia Albania, pp. 23.

[http://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumentipdf/Serbia-and-Albania-Relations-and-Perceptions\\_engl.pdf](http://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumentipdf/Serbia-and-Albania-Relations-and-Perceptions_engl.pdf)

Resumen de las conclusiones en las elecciones generales y locales en Albania hechas por la misión de OSCE en el país, donde se evidencian los problemas en la realización de elecciones libres y democráticas, como uno de los problemas principales en la transición política desde 1991. <http://www.osce.org/odihr/elections/albania>

Reuters, octubre de 2016.

<http://it.reuters.com/article/itEuroRpt/idITL6N0SB3T420141016>

Riesgo de pobreza y exclusión social, uno de los indicadores de la estrategia para

Europa 2020. Datos de AROPE 2016 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)

SELDI, Informal Employment in the region. Junio 2016, pp.8.

Sentencias del corte de Estrasburgo en los casos de la propiedad en Albania  
[http://www.echr.coe.int,NR,rdonlires,E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212,0,Graphique\\_violation\\_en.pdf](http://www.echr.coe.int,NR,rdonlires,E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212,0,Graphique_violation_en.pdf)

Sistema de observación de la corrupción en Albania 2014, pp. 10.  
[http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR\\_Albania\\_2016,Raporti\\_i\\_Vleresimit\\_te\\_Korrupsionit\\_2016.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Albania_2016,Raporti_i_Vleresimit_te_Korrupsionit_2016.pdf)

Sondeo de IPSOS Serbia, 63 % reconocen Kosovo como estado independiente.  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/serbians-acknowledge-kosovo-independence>

Prelec. T. Clase política en Serbia <http://blogs.lse.ac.uk/europp.blog/2016/10/13/sasa-radulovic-interview>,

Texto consolidado de la estrategia de reforma de la justicia en Albania (en albanes)  
[http://www.reformanedrejtisi.al/sites/default/files/draft\\_strategjia\\_versioni\\_shqip.pdf](http://www.reformanedrejtisi.al/sites/default/files/draft_strategjia_versioni_shqip.pdf)

### *XIII Anexos*

#### 1. Declaración del Consejo de Salónica sobre la ampliación de la UE en los BO. Junio 2003, 11638,03

##### BALCANES OCCIDENTALES

40.El Consejo Europeo, tras recordar sus Conclusiones de Copenhague (diciembre de 2002) y de Bruselas (marzo de 2003), ha reiterado su determinación de apoyar de modo pleno y efectivo la perspectiva europea sobre los países de los Balcanes Occidentales, que formarán parte integrante de la UE una vez que cumplan los criterios fijados. Conclusiones de la Presidencia - Salónica, 19 y 20 de junio de 2003

41. Ha respaldado las conclusiones del Consejo de 16 de junio sobre los Balcanes Occidentales, incluido el Anexo "Programa de Salónica para los Balcanes occidentales: avanzar en la integración europea", que tiene por objetivo seguir fortaleciendo las relaciones privilegiadas entre la UE y los Balcanes Occidentales, inspirándose asimismo en la experiencia de la ampliación. El Proceso de Estabilización y Asociación de la Unión así enriquecido seguirá constituyendo el marco para la trayectoria europea de los países de los Balcanes Occidentales a lo largo de todo su camino hacia la futura adhesión.

42. El Consejo Europeo espera con interés la reunión de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales del 21 de junio, como oportunidad fundamental para que ambas partes

hagan avanzar sus objetivos comunes. La Declaración que en ella se adopte debería proporcionar, junto con el Programa de Salónica, una base sólida para dirigir los esfuerzos de reforma de los países de los Balcanes Occidentales hacia una mayor aproximación a la Unión e intensificar el apoyo de la UE a tales esfuerzos.

43. El Consejo Europeo ha respaldado asimismo las conclusiones del Consejo sobre la revisión anual de 2003 del Proceso de Estabilización y Asociación.

## 2. Cumbre UE-Balcanes occidentales Salónica, 21 de junio de 2003

### Declaración

Los infrascritos, Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), de los países adherentes y candidatos, de Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro, en calidad de candidatos potenciales, y el Presidente de la Comisión Europea, en presencia del Presidente del Parlamento Europeo, del Secretario General, Alto Representante, del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Kosovo, del Coordinador Especial del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental y del Alto Representante para Bosnia y Herzegovina, reunidos en Salónica, hemos convenido hoy en lo siguiente:

1. Todos nosotros compartimos los valores de la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y de las minorías, la solidaridad y la economía de mercado, con plena conciencia de que constituyen los cimientos mismos de la UE. El respeto del Derecho internacional, la inviolabilidad de las fronteras internacionales, la resolución pacífica de los conflictos y la cooperación regional son principios de la máxima importancia que todos suscribimos. Condenamos firmemente el extremismo, el terrorismo y la violencia, sean sus motivos étnicos, políticos o delictivos.

2. La UE reitera su respaldo inequívoco a la perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales. El futuro de los Balcanes está en la UE. La ampliación en curso y la firma del Tratado de Atenas en abril de 2003 inspiran y animan a los países de los Balcanes Occidentales a seguir el mismo camino fructífero. El gran reto que ahora se

presenta es la preparación para la integración en las estructuras europeas y, finalmente, la pertenencia a la UE, a través de la adopción de las normas europeas. Actualmente, la Comisión está estudiando la solicitud de ingreso de Croacia en la UE. El ritmo de avance está en manos de los países de la región. Los países de la región comparten plenamente los objetivos de la unión económica y política y anhelan adherirse a una UE más resuelta en la persecución de sus objetivos esenciales y con una mayor presencia en el mundo.

3. El refrendo efectuado ayer por el Consejo Europeo del "Programa de Salónica para los Balcanes Occidentales: Avanzar en la integración europea" representa un nuevo paso importante de la relación privilegiada entre la UE y los Balcanes Occidentales. Consideraremos su contenido como nuestro programa común y todos nosotros nos comprometemos a llevarlo a cabo. Los países de la región centrarán sus esfuerzos en dar cumplimiento a las recomendaciones que se exponen en dicho programa.

4. Reconocemos que el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) seguirá constituyendo el marco del itinerario europeo de los países de los Balcanes Occidentales a lo largo de todo el recorrido hasta su futura adhesión. El proceso y las perspectivas que ofrece servirán de sostén a la reforma de los Balcanes Occidentales del mismo modo que lo ha hecho el proceso de adhesión en Europa Central y Oriental. El avance de cada país en la dirección de la UE dependerá de sus propios méritos en el cumplimiento de los criterios de Copenhague y de las condiciones establecidas para el PEA, confirmadas en la declaración final de la cumbre de Zagreb de noviembre de 2000. Los países de los Balcanes Occidentales conceden gran valor al mecanismo de revisión anual del PEA, que se basa en los informes de la Comisión, y se comprometen a llevar a la práctica sus recomendaciones. Los países de los Balcanes Occidentales celebran las decisiones de la UE de reforzar su política de estabilización y asociación dirigida a la región y de enriquecerla con elementos procedentes de la experiencia de la ampliación. En particular, celebran el lanzamiento de las asociaciones europeas, así como las decisiones de cooperación reforzada en los ámbitos del diálogo político y la política exterior y de seguridad común, la cooperación parlamentaria, el respaldo al desarrollo institucional, la apertura de programas comunitarios. Toman nota de los debates que se están manteniendo para aumentar la ayuda financiera comunitaria presupuestada para la región a través del programa CARDS.



5. Apoyamos la plena aplicación de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Kosovo, así como la política de "las normas primero, el estatuto después" de la UNMIK; mantenemos nuestra adhesión a los Acuerdos de Dayton y París, e instamos a la plena aplicación de los acuerdos de Ohrid y Belgrado. La UE y los países del PEA apoyan plenamente a la Corte Penal Internacional, recordando las decisiones pertinentes de la UE. Los países de los Balcanes Occidentales se comprometen a cooperar de forma plena e inequívoca con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Debería permitirse que sus trabajos, sobre todos los temas pendientes, incluido el traslado a La Haya de todos los acusados restantes, se desarrollaran sin demoras. Hacer justicia respecto de los crímenes de guerra constituye un imperativo legal, político y moral al que todos nos hemos comprometido. El regreso definitivo de los refugiados y desplazados internos reviste una importancia crucial para la reconciliación étnica y representa un índice de madurez democrática, por lo que ocupa un lugar prioritario en nuestra agenda. Destacamos el papel de la educación, la cultura y la juventud en el fomento de la tolerancia, la consecución de la convivencia étnica y religiosa y la conformación de unas sociedades democráticas modernas. La fragmentación y las divisiones por criterios étnicos son incompatibles con la perspectiva europea, que deberá servir de catalizador para hacer frente a los problemas de la región. El comienzo en fecha reciente de la Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina y de la operación militar "Concordia" en la ex República Yugoslava de Macedonia son pruebas palpables del compromiso de la UE para con la región. Al tiempo que la UE refuerza su compromiso en Europa Sudoriental, en particular mediante operaciones de policía y seguridad, también se requiere un compromiso continuado de otros actores internacionales. Todos damos gran valor a la estrecha cooperación entre la UE, los EE.UU. y la OTAN en la región, en el marco de las resoluciones de las Naciones Unidas, así como al papel desempeñado por otras organizaciones e instituciones financieras internacionales que actúan en la zona. Propugnamos una estrecha coordinación de sus actividades.

6. La delincuencia organizada y la corrupción son obstáculos reales para la estabilidad democrática, el Estado de Derecho, el desarrollo económico y el desarrollo de la sociedad civil en la región, y representan una fuente de grave preocupación para la UE. La lucha contra ellas constituye una prioridad importante. Los países del PEA se

comprometen a definir y poner en práctica las medidas previstas en el proceso consecutivo a la Conferencia de Londres de noviembre de 2002, que también se describen en el Programa de Salónica. Se prestará especial atención a la lucha contra la trata de seres humanos. Los países de la región se comprometen asimismo a aplicar medidas concretas, con arreglo al Programa de Salónica y a los documentos de la Conferencia de Ohrid de mayo de 2003, respectivamente, con el fin de hacer frente a la inmigración ilegal de un modo eficaz y de mejorar la seguridad y la gestión de las fronteras y con el objetivo de alcanzar las normas europeas.

7. Reconocemos la importancia que los pueblos de los Balcanes Occidentales atribuyen a la perspectiva de liberalización del régimen de visados de la UE aplicable a ellos. Reconocemos que los progresos dependerán de la aplicación de reformas sustanciales en ámbitos como la consolidación del Estado de Derecho, la lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y la migración ilegal y el fortalecimiento de la capacidad administrativa en lo que respecta al control de las fronteras y la seguridad de los documentos. Los países de los Balcanes Occidentales celebran el propósito de la Comisión de mantener conversaciones, en el marco del PEA, con cada uno de ellos, sobre los requisitos acerca del modo de avanzar en estos aspectos en términos concretos.

8. La prosperidad económica resulta esencial para la estabilidad y la democracia a largo plazo en la región. Se precisan esfuerzos sostenidos y reformas estructurales para establecer unas economías de mercado que funcionen correctamente, conseguir un desarrollo sostenible y garantizar el empleo. Reconocemos la importancia de desarrollar en la región unas modernas redes e infraestructuras de energía, de transportes y de telecomunicaciones que sean compatibles con las redes transeuropeas. Propugnamos una mayor movilización de la ayuda internacional en estos ámbitos, en particular a través del Banco Europeo de Inversiones y otras instituciones financieras internacionales y de la inversión privada. Los países del PEA celebran las decisiones de la UE de estudiar nuevas medidas destinadas a aumentar su comercio con ellos, a hacer extensivo el mercado interior de la energía al conjunto de esta región y a establecer un diálogo económico regular con cada uno de los países de la misma. Habida cuenta de que las pequeñas y medianas empresas constituyen una fuente importantísima de

puestos de trabajo, innovación y riqueza y resultan fundamentales para el funcionamiento de unas economías de mercado competitivas, los países del PEA expresan su adhesión a los principios generales consagrados en la Carta Europea de la Pequeña Empresa y se comprometen a participar en su aplicación.

9. Corroboramos que el acercamiento a la UE irá a la par con el desarrollo de la cooperación regional. Los países de los Balcanes Occidentales y, según proceda, otros países participantes de la región, se comprometen a promover objetivos e iniciativas concretos, a tenor de lo previsto en el Programa de Salónica, en los ámbitos del libre comercio regional, la circulación sin requisitos de visado dentro de la región, la recogida de armas de pequeño calibre, la creación de mercados regionales de electricidad y de gas, el desarrollo de las infraestructuras de transportes, energía y telecomunicaciones, la gestión del medio ambiente y de las aguas, la investigación y el desarrollo tecnológico, la cooperación transfronteriza y la cooperación parlamentaria. Confirmamos nuestro apoyo al Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental en su función complementaria del PEA, así como en la realización de sus objetivos básicos convenidos. Invitamos al Pacto a que se centre especialmente en las tareas sugeridas en el Programa de Salónica. Respaldamos las iniciativas de cooperación regional tales como el Proceso de Cooperación de Europa Sudoriental (SEECp), la Iniciativa Adriática y Jónica y la Iniciativa Centroeuropea. Instamos a una mayor cooperación entre la Comisión Europea, el Pacto de Estabilidad y el SEECp, que va convirtiéndose paulatinamente en la voz de la región.

10. Desde nuestra reunión de Zagreb en noviembre de 2000 se han registrado avances considerables en la vía de la estabilidad, la democracia y la recuperación económica de todos los países de los Balcanes Occidentales, así como en la cooperación regional y las relaciones de buena vecindad entre ellos, en provecho de sus pueblos y del conjunto de Europa. Igualmente, todos los países de la región han realizando avances notables en su camino hacia la UE. La comparación entre la situación actual y la de hace tres años pone de relieve el camino recorrido. Al mismo tiempo, los países de los Balcanes Occidentales, conscientes de que queda mucho trabajo por hacer —y trabajo intenso—,

se comprometen a intensificar el ritmo de reformas. La UE promete respaldar plenamente estos empeños.

Convenimos en mantener reuniones periódicas del nivel de la presente, en el marco de un foro UE-Balcanes Occidentales, con objeto de debatir cuestiones de interés común, pasar revista a los progresos de los países de la región en su camino hacia Europa, y cambiar impresiones sobre los acontecimientos trascendentes en la UE. Los Ministros de Asuntos Exteriores y los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior celebrarán reuniones anuales, en función de las necesidades, en las que participarán plenamente los Estados adherentes y los países candidatos. Celebramos la intención de la próxima Presidencia italiana de la UE de organizar las primeras reuniones de este tipo para finales de año. También podrán reunirse otros ministros cuando proceda.

### 3. Declaracion final sobre el lanzamiento del proceso de Berlin en Junio de 2014

Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans

A hundred years after the outbreak of the First World War, the heads of government, foreign ministers and economics ministers of Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo, the FYR of Macedonia, Montenegro, Serbia and Slovenia, as well as representatives of the European Commission, the future host Austria, and France, met in Berlin on 28 August 2014 for the first Conference on the Western Balkans.

#### **2014 – 2018: four years of real progress**

1. We agree that today's conference should provide a framework for a period of four years, during which we will further our endeavours to make additional real progress in the reform process, in resolving outstanding bilateral and internal issues, and in achieving reconciliation within and between the societies in the region. We are also united in the aim of enhancing regional economic cooperation and laying the foundations for sustainable growth.

2. We have jointly decided to meet in the same format each year during the next four years in order to implement the agenda agreed at today's meeting and to support this aim through other specific projects. The Federal Chancellor of Austria has offered to host the first follow-up conference in his country in 2015. This will provide an opportunity to evaluate the initial results. We plan to continue our work on questions of key importance to the future of the Western Balkans on an ongoing basis during further conferences to be held until 2018.

### **The path to a future in Europe**

3. Just fifteen years ago, the news from the region was dominated by war, expulsions and destruction. It is now apparent that the region has already made great achievements as regards creating stability, developing good neighbourly relations, and modernising government, society and the economy.

4. The European Union's enlargement policy has played a crucial role in these achievements. All of the countries in the Western Balkans firmly believe that their future lies in the European Union.

5. The German Government expressly underlines its support for the prospect of European integration for the countries of the Western Balkans. All of the countries of the Western Balkans will have an opportunity to join the European Union if they meet the conditions for accession. Germany is aware of its responsibility for a peaceful, stable and democratic future based on the rule of law, and will continue to support the region on its path to this future.

### **Intensifying regional cooperation as an essential basis**

6. All of the participants underline the need to resolve outstanding bilateral questions as quickly as possible in the interests of good neighbourly relations and increased stability in the region. The prime ministers of Serbia and Kosovo reiterated their determination to revitalise the process of normalising relations. The naming dispute between the FYR of Macedonia and Greece is one of the outstanding bilateral issues. The participating States agreed that this dispute must urgently be resolved by a willingness to compromise on all sides. Where possible, the countries should make use of the positive influence of regional neighbours on overcoming internal political

challenges. This applies in particular to the revitalisation of the reform process in Bosnia and Herzegovina.

7. The countries of the Western Balkans therefore stress their willingness today to increase their cooperation among one another. Regional organisations such as the Regional Cooperation Council will play an important role in this.

8. Regional cooperation shall also include the civil society level. In this context, the participating States underlined their unanimous wish to expand transnational exchange, particularly among young people

### **Strengthening good governance**

9. Further improving governance remains a particular challenge for the young democracies of the Western Balkans.

10. The participating States agree that further measures must be taken to tackle corruption and organised crime. The countries of the Western Balkans reiterated their willingness to carry out further reforms aimed at increasing legal certainty in their countries, to uphold and reinforce the independence of their judiciary, and to work more intensively together across borders in regional and bilateral structures.

11. In a pluralistic democracy, the opposition must also be able to play its role in the parliamentary framework, and it must also want to do so. A politically active civil society can also provide constructive support as regards the further strengthening of democratic communities in the countries of the Western Balkans, thus also bringing these states closer to the EU. The prerequisites for this include a pluralistic media landscape, independent trade unions, and an economy that can fulfil its role as part of the community, free from political interference. Germany remains committed to fostering freedom of the media in the region. To this end, the Federal Foreign Office is holding a workshop for twelve leading journalists from all countries of the region as part of the conference framework programme.

### **Increasing prosperity via sustainable economic growth**

12. Sustainable economic growth and thus the sustainable increase of prosperity for the good of citizens will only be possible via open markets and foreign investment. A positive investment climate is particularly crucial to the activities of small and medium-sized enterprises. Legal certainty and a zero-tolerance policy on corruption are vital in

this context. The participating States aim to improve cooperation among the investment agencies, as well as the way they communicate with Germany Trade & Invest

13. The countries of the Western Balkans shall reinforce their endeavours to overcome their current account deficits. German business will support the enhancement of the region's export strength by launching a purchasing initiative for the Western Balkans in 2015.

14. Competitiveness must be further increased via regional value chains. In this context, the initiative by the German business community to hold a regional conference in Montenegro in September 2014 and the activities by the Regional Cooperation Council in this area will make a concrete contribution.

15. The participating States agree that European energy policy is of increasing importance to the countries of the Western Balkans. Regional cooperation within the framework of the Energy Community for South East Europe is an important component, particularly as regards energy security, energy efficiency targets and climate protection. The countries of the Western Balkans will continue to work intensively on further developing the Energy Community and on overcoming shortcomings in implementation.

16. The participating States share the view that a transport community for the Western Balkans could provide a positive impetus for economic development by improving the region's logistical connections to the European markets where demand is high. This is also the case as regards the expansion of information and communications technology infrastructure under reliable conditions.

17. The participating States believe that needs-based academic and vocational training is essential in order to reduce youth unemployment. Projects by the German business community to support vocational training in the countries of the Western Balkans are helping to meet this aim.

18. Germany is willing to carry out further measures within the framework of existing programmes on economic cooperation and development in order to support the region's countries in making the most effective use of European measures for bringing them closer to the EU via the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). German development cooperation has provided reliable support to the countries of the Western

Balkans for 25 years and is an integral part of German endeavours to bring the countries closer to the EU and European standards.

#### 4. Estrategia de ampliación 2006-2007: retos y capacidad de integración.

La presente estrategia de ampliación ofrece un consenso renovado sobre la ampliación con el fin de garantizar a la Unión Europea la capacidad suficiente para acoger a nuevos miembros. Este consenso se basa en la estrategia existente y la enriquece, integrando las enseñanzas de la quinta ampliación, con vistas a apoyar a los países en vías de adhesión. Este consenso propone también los medios para reforzar el apoyo de los ciudadanos en previsión de futuras ampliaciones.

##### **SÍNTESIS**

La actual estrategia de ampliación ofrece un consenso renovado para que las ampliaciones futuras no supongan un obstáculo al funcionamiento de la Unión Europea (UE). La quinta ampliación puso de manifiesto la capacidad de la UE para funcionar normalmente, reforzando al mismo tiempo la visibilidad y el peso de la UE en el panorama internacional.

Las ampliaciones contribuyen a la creación de un espacio de paz y de estabilidad en el que se comparten valores comunes y se fomenta la prosperidad y la competitividad, relanzando la economía para poder hacer frente a la globalización. La extensión progresiva de la zona euro consolida esta perspectiva (Eslovenia a partir del 1 de enero de 2007). Además, la libre circulación de trabajadores y ciudadanos de los nuevos miembros, también ha puesto de manifiesto sus ventajas para los Estados miembros que no han establecido restricciones como el Reino Unido (renta nacional o respuesta a la escasez de mano de obra cualificada).

Las ampliaciones pasadas han enriquecido el proceso de ampliación. Bulgaria y Rumania continuaron preparando en 2006 su adhesión, que tuvo lugar el 1 de enero de 2007. Estos dos países sirven de ejemplo a los países candidatos y a los candidatos potenciales.



## PROCESO DE AMPLIACIÓN

La **estrategia de ampliación** se basa en tres principios definidos por la estrategia de 2005, que son los siguientes:

- consolidación de los compromisos, es decir, respeto de los compromisos asumidos y prudencia por lo que respecta a asumir nuevos compromisos;
- condiciones de adhesión rigurosas y justas, es decir, preparación de los países candidatos para que puedan cumplir sus obligaciones como Estados miembros tras la adhesión. Cada país es tratado individualmente en función de sus propios progresos, y para ello, la motivación debe ser constante. La transparencia del proceso también es necesaria;
- comunicación al público para que la ampliación sea un éxito, es decir, garantizar el apoyo de los ciudadanos y la legitimidad democrática del proceso.

Las Asociaciones para la Adhesión y las Asociaciones Europeas son el elemento central de la estrategia de preadhesión. Las Asociaciones identifican los ámbitos prioritarios en los que se debe progresar. Se ha propuesto una Asociación Europea para Montenegro, y a finales de 2007 se revisarán las otras asociaciones.

Estas asociaciones constituyen el marco de la ayuda financiera: el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA). Este nuevo instrumento, previsto para el período 2007-2013 en favor de los países candidatos y de los candidatos potenciales, se ha racionalizado para ofrecer una mayor flexibilidad y obtener un mayor impacto y rendimiento de los fondos comunitarios, al tiempo que permitirá una utilización óptima de los recursos y una mejor coordinación con las instituciones financieras internacionales (IFI). La Comisión presentará un marco financiero plurianual que identificará los importes asignados por país y por ámbito. Su ejecución se confiará progresivamente a las delegaciones de la Comisión, y posteriormente a las autoridades nacionales, cuando estén preparadas.

Puesto que las tareas esenciales de reconstrucción ya han concluido en Serbia, Montenegro y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la Agencia Europea de Reconstrucción finalizará progresivamente sus actividades de aquí a finales de 2008.

Las **negociaciones de adhesión** se realizan en unos marcos de negociación rigurosos; se basan en la adopción y la aplicación del acervo y en la aceptación de los objetivos

políticos de los Tratados. Ya han comenzado con Croacia y Turquía, proporcionando un estímulo más para la reforma política y económica de estos países y para el mantenimiento de unas buenas relaciones con sus vecinos.

Los criterios de referencia son una nueva herramienta introducida a raíz de la experiencia adquirida con la quinta ampliación. Su propósito es ofrecer incentivos para que los países candidatos realicen las reformas necesarias lo antes posible. Los criterios de referencia son mensurables y deben respetarse a efectos de la apertura y el cierre de las negociaciones de un capítulo, so pena de suspensión de las negociaciones, o para la reapertura de las negociaciones de un capítulo cerrado temporalmente.

Además, se están celebrando diálogos políticos y económicos entre la UE y los países candidatos con el fin de consolidar el proceso. Los resultados de estos diálogos se incluirán en el proceso de negociación.

Por lo que respecta a los **Balcanes Occidentales**, los resultados relativos al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Estabilización y Asociación, en particular, por lo que se refiere al comercio, constituirán un elemento esencial de la evaluación de la solicitud de adhesión. La UE introducirá progresivamente la norma de la acumulación diagonal de las normas de origen en los Acuerdos de Estabilización y Asociación, con objeto de fomentar el comercio regional y la inversión. En este sentido, la adhesión a la desempeñará un papel importante, si bien Bosnia y Herzegovina y Montenegro y Serbia deben aún realizar esfuerzos para conseguir este objetivo.

La UE reiteró en 2006 en Salzburgo la perspectiva europea de estos países, y los invitó a intensificar la cooperación regional, que es esencial para la estabilidad a largo plazo, el desarrollo económico y la reconciliación. En este sentido, debería establecerse un marco de cooperación. La Comunidad de la energía y el espacio aéreo europeo común ya son una realidad, y en 2006 se estaba negociando la firma de un acuerdo regional de libre comercio.

La UE prevé simplificar los procedimientos para la obtención de visados (excepto para Croacia) y la readmisión (excepto para Albania), mediante la celebración de acuerdos destinados a fomentar los contactos interpersonales (estudiantes e investigadores). La UE se centrará también en ámbitos clave como la energía, el transporte y la cooperación económica.

El **apoyo de la opinión pública** a la ampliación es esencial. Este apoyo depende de una mayor información sobre las ventajas de la ampliación. Supone tanto el refuerzo de la transparencia, mediante una mayor publicidad de los principales documentos de trabajo (informes periódicos, posiciones comunes de negociación, etc.), como la puesta a disposición de información sencilla y más específica en sitios web. La actividad de información debe ser realizada por todas las partes interesadas: los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, la sociedad civil con el apoyo de la Comisión, sus representaciones y sus delegaciones, y el Parlamento Europeo.

La comprensión mutua también es importante, para lo cual se puso en marcha en 2005 el diálogo entre las sociedades civiles. La Comisión promoverá más contactos personales en áreas como la educación, la investigación y la cultura.

### **CAPACIDAD PARA INTEGRAR A NUEVOS MIEMBROS**

A petición del Consejo Europeo de junio de 2006 el informe especial analiza a medio y largo plazo la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros. La capacidad de integración o absorción de la UE, cuya importancia se subrayó en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, debe analizarse para cada ampliación con el fin de permitir una integración armoniosa y fácil. La Comisión realizará estudios de impacto en todas las fases del proceso de adhesión, teniendo en cuenta las especificidades propias de cada país candidato, como hizo en sus dictámenes sobre las solicitudes de adhesión y durante las negociaciones.

Este concepto funcional implica la capacidad de la UE para seguir su profundización, en paralelo al proceso de ampliación. La capacidad de integración contempla si la UE puede admitir nuevos miembros en un momento o en un período determinado, sin poner en peligro los objetivos políticos y estratégicos establecidos por los Tratados.

Esta capacidad de integración gira en torno a tres elementos esenciales para los cuales la Comisión define un método de evaluación:

- capacidad de la Unión para **mantener el impulso de la integración europea**. Para que la UE funcione de forma eficaz, es necesario realizar adaptaciones institucionales (lenguas, procedimientos de toma de decisiones, etc.) y presupuestarias. Además, es preciso continuar estableciendo políticas comunes ambiciosas previendo, en particular, períodos de transición, excepciones y otras

garantías para los nuevos Estados miembros. En este sentido, debe analizarse la incidencia de la ampliación en áreas como la política agrícola común o de cohesión, o en ámbitos estratégicos como la energía o la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC);

- **cumplimiento por parte de los países candidatos de unas condiciones rigurosas** para desempeñar su papel de Estados miembros y asumir las políticas comunitarias. El proceso de preadhesión persigue este objetivo con vistas a la mejora constante de la calidad de los preparativos. En el futuro, habrá una relación más estrecha entre el progreso en las reformas políticas y el ritmo global de las negociaciones, pero la fecha de la adhesión vendrá determinada por la finalización de las negociaciones;
- **mejor comunicación** para garantizar la legitimidad democrática del proceso y para preparar a los ciudadanos a las futuras ampliaciones (véase más arriba). El cumplimiento estricto de las condiciones y de la capacidad de integración van también en este sentido.

## RETOS EN 2007

Dado que estos retos afectan a la seguridad y a la estabilidad de la UE, ésta debe seguir comprometida a lo largo de todo el proceso.

Tras la **quinta ampliación**, el principal reto sigue siendo la solución global del problema chipriota y la reunificación de la isla bajo los auspicios de las Naciones Unidas. La UE apoya este proceso y contribuye a poner fin al aislamiento de la isla (adopción del Reglamento de la Línea Verde, que garantiza la libertad de circulación en toda la isla, y del programa de ayuda para la comunidad turcochipriota).

Por lo que se refiere a los **países candidatos**, Croacia y Turquía han comenzado las negociaciones de adhesión y cumplen globalmente los criterios de Copenhague. Ambos países ha emprendido reformas, si bien Turquía lleva un ritmo más lento. La Comisión recomienda proseguir estos esfuerzos y acelerar el ritmo de las reformas.

Croacia deberá concentrarse en la armonización con el acervo, la reforma judicial y de la administración pública, la lucha contra la corrupción y la reforma económica. Las buenas relaciones de vecindad y la cooperación regional siguen siendo esenciales, y

debe darse prioridad a encontrar soluciones a problemas bilaterales pendientes. Los derechos de las minorías y la vuelta de los refugiados necesitarán una atención especial.

Turquía debe realizar aún más esfuerzos por lo que respecta a la libertad de expresión (en particular, la derogación del artículo 301 del Código Penal), la libertad de culto, los derechos de la mujer, los derechos de las minorías y los derechos sindicales, el refuerzo del control democrático civil sobre el poder militar y la armonización de la aplicación de la legislación y de las prácticas judiciales. Deben mejorarse asimismo la situación económica y social en el sureste y los derechos de la población kurda. Además, sus relaciones con el conjunto de los Estados miembros han de normalizarse mediante la aplicación íntegra y no discriminatoria del protocolo adicional al acuerdo de Ankara y la supresión de los obstáculos a la libre circulación de mercancías (declaración de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, de 21 de septiembre de 2005). A este respecto, la Comisión tenía previsto realizar recomendaciones al Consejo Europeo de diciembre de 2006.

La Antigua República Yugoslava de Macedonia tiene el estatuto de país candidato desde diciembre de 2005, lo que constituye a la vez un reconocimiento del trabajo de reforma realizado y un incentivo para seguir avanzando en la perspectiva de la adhesión. En este contexto, deberá intensificar el ritmo de sus reformas, en particular en los ámbitos policial y judicial, la lucha contra la corrupción, la aplicación íntegra del Acuerdo de Estabilización y Asociación y la aplicación del acuerdo de Ohrid.

Los **países candidatos potenciales** progresan en su perspectiva europea de conformidad con la hoja de ruta establecida por la Comisión en 2005. La aproximación de la UE con estos países se reforzará con el establecimiento de Acuerdos de Estabilización y Asociación. La UE firmó un Acuerdo de Estabilización y Asociación con Albania y, a la espera de su entrada en vigor, aplicará un acuerdo provisional sobre cuestiones comerciales el 1 de diciembre de 2006. La negociación del Acuerdo de Estabilización y Asociación en curso con Bosnia y Herzegovina depende de la cooperación plena y total de este país, de Montenegro, independiente desde junio de 2006 tras el referéndum, y de Serbia con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY)

Es indispensable reforzar las instituciones de estos países: las reformas deberían orientarse hacia los sectores político, judicial y económico, la lucha contra la corrupción

y la delincuencia organizada. Bosnia y Herzegovina debe consolidar su perspectiva europea comprometiéndose a realizar las reformas políticas, especialmente a escala constitucional, y económicas necesarias. Montenegro, cuyas prioridades se definen en el proyecto de asociación europea, ha de realizar las reformas necesarias para construir un Estado. Serbia se enfrenta a importantes retos, entre los que figura el estatuto de Kosovo. Sin embargo, a raíz de la independencia de Montenegro, frente a la cual adoptó un enfoque constructivo, progresó en la vía de la integración económica con la UE, y debería alcanzar a los otros países mediante la firma de un Acuerdo de Estabilización y Asociación. Su nueva constitución favorecerá el refuerzo de la gobernanza. Este país ha sabido preservar su estabilidad macroeconómica, seguir adelante con las privatizaciones y atraer la inversión extranjera. La simplificación de la obtención de visados y su participación en los programas comunitarios favorecerán esta tendencia.

Kosovo se beneficia del compromiso de la UE, que ayuda a la UNMIK y apoya el proceso del estatuto, bajo los auspicios del enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Martti Ahtisaari. Será necesario, sin embargo, realizar reformas importantes (Estado de Derecho, economía y administración pública y derechos de las minorías).

### **Términos clave del acto**

- Criterios de referencia: sirven para mejorar la calidad de las negociaciones proporcionando a los países candidatos un incentivo para emprender las reformas necesarias en una fase precoz del proceso. Estos criterios son mensurables y están vinculados a los aspectos esenciales del capítulo correspondiente del acervo. Por regla general, los criterios de referencia elegidos para la apertura de las negociaciones se refieren a fases preparatorias esenciales para la futura alineación (como las estrategias o los planes de acción) y el cumplimiento de las obligaciones contractuales, que respetan las exigencias del acervo. Los criterios de referencia aplicados al cierre de un capítulo se refieren esencialmente a medidas legislativas, a instancias administrativas o judiciales y a una relación de los capítulos del acervo aplicados. En el caso de los capítulos relativos al ámbito económico, se incluye también el criterio de una economía de mercado viable.

## ACTOS CONEXOS

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2006, «La ampliación dos años después - Un éxito económico» [COM (2006) 200 - no publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Consejo, de 29 de noviembre de 2006, «Negociaciones de adhesión de Turquía» [COM (2006) 773 final - no publicada en el Diario Oficial].

## 5. Estrategia de la ampliación de la UE en noviembre de 2015

### THE ENLARGEMENT AGENDA – ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES

This Communication sets out a medium-term strategy for EU enlargement policy to cover the period of the mandate of the Commission. It provides clear guidance and sets out the framework and tools to support the countries concerned to address the core issues and requirements of the accession process. It provides a clear opportunity for the aspiring Member States to make both significant progress on their respective EU paths in the period ahead as well as to reap benefits of closer integration already before accession. The EU's enlargement policy is an investment in peace, security and stability in Europe. It provides increased economic and trade opportunities to the mutual benefit of the EU and the aspiring Member States. The prospect of EU membership has a powerful transformative effect on the countries concerned, embedding positive democratic, political, economic and societal change. The most recent enlargements to central and eastern Europe have provided many new opportunities for EU citizens, companies, investors, consumers and students from new and established Member States. Trade and investment have increased. The EU's single market is the largest in the world, serving 500 million citizens and generating 23% of world GDP. Enlargement is a strict but fair process built on established criteria and lessons learned from the past. Ensuring future Member States are well prepared is crucial for the credibility of enlargement policy, as well as for public support in both current and future Member States. Each country is assessed on the basis of its own merit so as to provide incentives to pursue

far-reaching reforms. The current enlargement agenda covers the countries of the Western Balkans and Turkey

Accession negotiations have been open with Turkey since 2005 but are moving forward only slowly. Accession negotiations have been underway with Montenegro since 2012 and with Serbia since 2014. The EU accession process with the former Yugoslav Republic of Macedonia – a candidate country since 2005 – remains at an impasse. Albania was granted candidate status in 2014 and is addressing a number of key priorities before the Commission can recommend the opening of accession negotiations. A Stabilisation and Association Agreement (SAA) with Bosnia and Herzegovina entered into force in June. An SAA with Kosovo\* was signed in October. While there has been important progress by many countries in many areas over the past year, the challenges faced by these countries are such that none will be ready to join the EU during the mandate of the current Commission, which will expire towards the end of 2019. All countries face major challenges with respect to the rule of law. Judicial systems are not sufficiently independent, efficient or accountable. Serious efforts are still needed to tackle organised crime and corruption. While fundamental rights are often largely enshrined in law, shortcomings persist in practice. Ensuring freedom of expression is a particular challenge, with negative developments in a number of countries.

Public administration reform needs to be pursued with vigour, to ensure the necessary administrative capacity as well as to tackle high levels of politicisation and a lack of transparency. The functioning of democratic institutions also requires attention. In terms of democratic transformation, national parliaments need to be at the heart of the reform process in each of the enlargement countries to ensure democratic accountability and Following a decision of Iceland's government, Iceland is no longer engaged in accession negotiations inclusiveness, a pre-requisite not least for a successful reform process. There is a need to work even more closely with local civil society actors to anchor reforms across society. The Western Balkans and Turkey have been seriously affected by the refugee crisis. Conflicts such as the civil wars in Syria and Iraq have resulted in substantially increased refugee flows through Turkey and the Western Balkans. Turkey is providing substantial support to more than 2 million Syrian refugees on its territory. The Western Balkans, in particular the former Yugoslav Republic of Macedonia and Serbia, have managed an influx of more than two hundred thousand third country



nationals transiting their countries since the beginning of the year. Increased cooperation with the wider region is urgently required to address this phenomenon, in order to identify people in need of protection, to provide assistance, to secure the EU's external borders and to dismantle criminal networks engaged in people smuggling. The EU is providing substantial support to this end. Moreover, the Commission has proposed that the EU list of safe countries of origin include all enlargement countries. In October, the European Council welcomed the Joint EU-Turkey Action Plan for refugees and migration management as part of a comprehensive cooperation agenda based on shared responsibility, mutual commitments and delivery.

The response to the current refugee crisis was discussed at the high-level conference on the Eastern Mediterranean and Western Balkans route on 8 October in Luxembourg and at a meeting on 25 October on the Western Balkans migration route where leaders from Albania, Austria, Bulgaria, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Germany, Greece, Hungary, Romania, Serbia and Slovenia agreed on a 17-point plan of action. Most countries also face significant challenges in terms of economic governance and competitiveness, with low levels of investment and high levels of unemployment. Income levels remain very low compared to those in the EU and convergence towards the EU is also slow. With the notable exception of Turkey, most of these economies are small with limited exports. Economic reforms are crucial for job creation and growth and increasing the interest of investors. In this Communication particular emphasis is given to regional cooperation and boosting regional economic development and connectivity. Important progress has been achieved here, notably through the "Berlin process" and the "Western Balkans Six" format, which brings together heads of state and government from the region and is strengthening the countries' ownership of regional co-operation. The longer-term nature of the challenges faced by the enlargement countries underlines the need to reaffirm the strong focus on the principle of "fundamentals first" in the accession process. Progress is being made, particularly with the introduction of legislation and establishment of necessary administrative structures. However, across the board, effective implementation is very often lacking.

The Commission will continue to focus its efforts on ensuring that countries prioritise reforms in the key areas of rule of law, including judicial reforms and tackling organised crime and corruption, fundamental rights, including freedom of expression and fighting discrimination, notably against the LGBTI community and Roma, and the

functioning of democratic institutions including public administration reform. It will also work on promoting economic development and strengthening competitiveness. This focus on the fundamentals linked to core EU values will be the backbone of enlargement policy under this Commission. Enlargement needs to be understood as a process which supports reform and the fundamental changes needed to meet the obligations of EU membership. Such changes inevitably require time. This makes it all the more important to reaffirm unequivocally the European perspective of the enlargement countries. If the prospect of moving forward on the road to the EU is seen as real and credible, the risk of countries turning away from the EU will be mitigated, as will the risk of disillusionment with the process or even failing in or backsliding on reforms.

Enlargement can only be of benefit to the EU and to partner countries if there is genuine, sustainable reform. Through this process countries will become fully ready to join the EU and be able to reap the benefits and assume the obligations that arise from membership. This Commission has introduced this year a strengthened approach to its assessments in the annual reports. In addition to reporting on progress, much more emphasis is put on the state of play in the countries and where they stand in terms of preparedness for taking on the obligations of membership. At the same time, the reports provide even clearer guidance for what the countries are expected to do in both the short and long term. Harmonised assessment scales are used to assess both the state of play and the level of progress, increasing comparability between the countries. The new style of reporting provides greater transparency in the accession process. This should facilitate greater scrutiny of reforms by all stakeholders.

This new approach has been applied in particular to a number of pilot areas directly linked to the fundamental reform required on the EU path. A stronger role for civil society organisations and a much more supportive and enabling environment to foster their development is needed in the enlargement countries. This is necessary to enhance political accountability and promote deeper understanding of accession related reforms. Public understanding of the benefits that the EU has already brought and can bring to the region is vital to encourage political leaders to pursue the required reforms vigorously. Effective communication on how the enlargement process works its implications for citizens' lives remains essential for ensuring public support. This

requires a joint effort of the EU and its Member States as well as of the governments and civil society in the enlargement countries.

For the countries of the Western Balkans, the clear perspective of EU membership is a key stabilising factor. It supports progress towards fulfilment of the necessary conditions, including those of the Stabilisation and Association Process. Good neighbourly relations and inclusive regional cooperation are essential. Engagement, both bilaterally and regionally, is also at a level unseen thus far. At the same time, continuous efforts are needed to tackle bilateral issues among enlargement countries and with Member States, including under UN auspices where relevant. This should contribute to overcoming the legacy of the past, particularly in the Western Balkans, where despite much progress, the wounds of recent conflicts still need time to fully heal. Supporting stability and prosperity in the Western Balkans is an investment not only in the future of the region, but also in the EU's own interest.

As regards Turkey, the encouraging positive steps on the Cyprus settlement talks offer an important opportunity for increased engagement across the board, including in the accession negotiations. To support reform efforts in all enlargement countries, the Commission aims to make maximum use of existing mechanisms and fora, whether through the structures of the Association Agreement, Stabilisation and Association Agreements, the accession negotiations or Commission-led country-specific initiatives such as high-level dialogues. The Commission will also continue to ensure appropriately targeted financial support under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II). Through IPA II, the EU is providing €11.7 billion for the period 2014-2020 to support the enlargement countries in their preparation for accession as well as regional and cross-border cooperation. IPA support will also fund measures promoting economic development and growth and assist the countries in dealing with the effects of the current refugee crisis. An overview of the EU funding provided to the Western Balkans and Turkey for the period 2007-2014 to support the enlargement strategy, including results and impact, is available on the website of the European Commission.

**5 II. REAFFIRMING THE FOCUS ON THE FUNDAMENTALS** Enlargement policy remains focused on the "fundamentals first" principle. Core issues of the rule of law, fundamental rights, strengthening democratic institutions, including public administration reform, as well as economic development and competitiveness remain

key priorities in the enlargement process. These issues reflect the importance the EU attaches to its core values and general policy priorities. The political, economic and institutional fundamentals are both indivisible and mutually reinforcing. The rule of law and economic development can be seen as two sides of the same coin. Strengthening the rule of law increases legal certainty, encourages and protects investment and contributes significantly to supporting economic development and competitiveness. Conversely, economic reforms and integration have the capacity to stabilise countries in the longer term. It is imperative that the enlargement process facilitates these synergies, to provide a stronger impetus to economic reforms so that the aspiring Member States enjoy the benefits of functioning market economies with a strong rule of law before they join, thus contributing to the well-functioning of the Union as a whole. Properly addressing the fundamentals is key to meeting the Copenhagen and Madrid membership criteria. It will also help ensure both the future and current Member States can fully reap the benefits of future EU enlargement.

The focus on fundamentals is reflected in the specific areas subject to the strengthened reporting in the country reports. Further details on these areas (judiciary, fight against corruption and organised crime, freedom of expression, economic criteria, public administration reform, public procurement, statistics and financial control) are included in the annex.

a) Rule of Law The rule of law is a fundamental value on which the EU is founded and is at the heart of the accession process. Countries aspiring to join the Union need to establish and promote from an early stage the proper functioning of the core institutions necessary for securing the rule of law. The rule of law is not only a fundamental democratic principle but also crucial for a stable business environment, providing legal certainty for economic operators, supporting consumers and stimulating investment, jobs and growth. Strengthening the rule of law remains a key challenge for most of the countries in the enlargement process, in particular in terms of improving the functioning and independence of the judiciary, which continues to be undermined by examples of selective justice and political interference in the work of judicial bodies. In the fight against organised crime some success in prosecuting individuals is not matched in terms of dismantling criminal networks and confiscating assets. Corruption also remains widespread in all countries, with continued impunity, especially for high level corruption. Further progress in these fields will require strong political will, leading to tangible results. There have been some positive developments on the rule of

law over the past year. This has been primarily in terms of putting in place legal frameworks and institutional structures. In Montenegro for example, good progress has been achieved in this regard since the opening of negotiations. Implementation now needs to be fully ensured. This concerns in particular building the necessary administrative capacity to effectively implement the acquis.

The last twelve months have also seen a number of serious threats to the rule of law. In Turkey, the independence of the judicial system has been undermined not only by political interference in individual cases and reassignment of judicial and law enforcement officials, but also by judges being arrested or moved for their rulings. The wiretapping case in the former Yugoslav Republic of Macedonia has also brought to light widespread attacks on the rule of law, abuses of fundamental rights and weaknesses in the democratic functioning of the State. These issues need to be urgently addressed. These shortcomings have occurred despite many rule of law and other reforms having been introduced both in terms of legislation and the establishment of relevant institutional structures. These examples highlight the importance of countries in the enlargement process delivering on reforms in practice and not only on paper. This also underlines the importance of continued strong attention to rule of law issues in the accession process and, in particular, implementation of the new approach in the accession negotiations to Chapters 23-Judiciary and fundamental rights and 24-Justice, freedom and security.

This approach, introduced by the Commission in 2012, prioritises reforms in the rule of law field, ensuring they are addressed as early as possible in the accession process. This allows the countries maximum time before accession to build up a track record of concrete results ensuring the sustainability of reforms. For example, countries need to build up credible track records of investigations, prosecutions and final convictions in cases of organised crime and corruption, including at high-level, with adequate sentencing and confiscation of assets. As in a number of EU Member States, the region has also been affected by the phenomenon of foreign terrorist fighters and increasing radicalisation. Several hundred persons have left the region to fight in areas of conflict such as Syria and Iraq. A comprehensive strategy with the requisite political support is needed to effectively prevent and counter radicalisation, in close co-operation with religious leaders and communities, social and front-line workers, the education system and youth organisations. Cases of hate speech need to be addressed more forcefully. A

dedicated approach by the intelligence and law enforcement community is required to disrupt terrorist activity and prevent terrorist travel and the flow of illegal weapons. A coherent judicial policy towards offenders is also needed. b) Fundamental rights Fundamental rights are at the heart of EU values and an essential element in the accession process. Fundamental rights are largely enshrined in the legislation of the enlargement countries but more needs to be done to ensure they are fully implemented in practice. Freedom of expression and media remains a particular concern. Already in 2014 instances of back-sliding were noted in this field. This trend has continued in 2015. There has been undue political interference in the work of public broadcasters in the Western Balkans, as well as intimidation of journalists and limited progress with media self-regulation. Freedom of expression has also been further curtailed in Turkey, both through legislative changes as well as in practice through prosecutions for allegedly insulting high level politicians, including the President, and through high fines having a deterrent effect on free media reporting. The Commission continues to prioritise work on freedom of expression and the media in the EU accession process.

On 4 November 2015, the Commission held the third edition of the SpeakUp! Conference, bringing together key stakeholders from the media, civil society and national authorities to address key challenges and strengthen efforts to support freedom of expression in the region. There is a need to better protect minorities, in particular Roma. Roma in the Western Balkans and in Turkey continue to be the victims of racism, discrimination and social exclusion and most Roma live in deep poverty, lacking sufficient access to healthcare, education and training, housing and employment. Discrimination and hostility towards other vulnerable groups, including on grounds of sexual orientation or gender identity, is also a serious concern. A zero tolerance approach is needed to violence, intimidation and hate speech against these and other vulnerable persons. Further work is required to promote equality between women and men, including tackling domestic violence, to improve the rights of the child and support persons with disabilities, as well as better facilitate access to justice.

A more robust institutional framework for the protection of fundamental rights is needed, especially to promote the work of Ombudsmen and to support the work of non-governmental organisations (NGOs) and human rights defenders. c) Economic development and competitiveness Becoming a member of the EU is not just about complying with EU rules and standards; it is also about making a country economically

fit for membership to make sure that it can reap all the benefits of EU accession, while at the same time contributing to the growth and prosperity of the EU economy. Significant challenges remain in all enlargement countries in terms of economic reform, competitiveness, job creation, fiscal consolidation and inclusive growth. While all enlargement countries have largely maintained overall macroeconomic stability and modest recovery is continuing, all Western Balkan countries face major structural economic and social challenges, with high unemployment rates and low levels of revenues. Infrastructure and education systems need to be improved. A lack of attractive job opportunities domestically is reflected in a number of countries in significant inflows of remittances from abroad. In Kosovo and in Bosnia and Herzegovina these make up over 11% and 12.6% of GDP respectively. While these remittances partially offset persistent trade deficits and fuel consumption, they also reduce the incentive to work.

Legal certainty, a functioning independent judicial system to enforce fundamental rights, including property rights, a functioning public administration and uniform application of rules are also preconditions to attract investors and to stimulate economic growth and jobs. Weaknesses with the rule of law, the enforcement of competition rules, public financial management and frequent changes in permits and taxes exacerbate the risk of corruption, negatively impacting on the investment climate. The Western Balkans suffers from low levels of industrialisation as well as low productivity of the existing industrial enterprises and weaknesses with governance of the industrial sector. These factors explain why foreign investment in the Western Balkans remains modest; this hampers the necessary transfer of best practice and know-how, and hence faster productivity growth. Latest economic developments and projections include: Macro-economic stability has been largely maintained in the enlargement countries but fiscal consolidation remains a challenge, with high public debt an issue in a number of countries.

The candidate countries in the Western Balkans are expected to grow by 2.5% on average in 2015. This increased rate of growth has not translated into more jobs, however. Unemployment remains high, particularly among the young and women, and is on average around 22% in the Western Balkans, but much higher in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and the former Yugoslav Republic of Macedonia. High poverty levels remain a serious concern. The EU is the main trading partner for the Western

Balkan countries, receiving approximately 60% of the exports from the region. The EU is also by far the biggest provider of foreign direct investment. In 2014, Turkey has seen growth stabilise at 2.9%, down from 4.2% the year before. Slightly stronger growth is forecast for 2015. The Turkish lira has weakened and the current account deficit narrowed from almost 8% of GDP in 2014 to less than 6% in 2015, reflecting lower domestic demand growth and lower energy prices. Turkey's recent economic performance illustrates both the high potential and the continuing imbalances of its economy.

The EU remains the main trading partner of Turkey with over 40% of its exports going to the EU. Turkey has become an investment base for European business with increasing integration into the EU's supply and production chain. Around 60% of the foreign direct investments in Turkey come from the EU. Building on the experience of EU Member States in the European Semester, the Commission is strengthening its support to improving economic governance and competitiveness in enlargement countries. This should help the enlargement countries to release the potential for sustainable growth and job creation, to better plan and sequence structural reforms and, ultimately, to meet the economic criteria. This support is particularly important in relation to the Western Balkan countries since none of them is yet considered to be a functioning market economy. In early 2015 all enlargement countries submitted Economic Reform Programmes addressing both the medium-term macroeconomic and fiscal policy framework as well as, for the countries of the Western Balkans, structural reforms.

Based on the Commission's analysis of these programmes and its recommendations, finance ministers from the EU and the countries concerned met in May 2015 and adopted joint recommendations on the reforms needed to support long-term growth and competitiveness. These recommendations are fully reflected in the Commission's underlying annual reports which provide further guidance for reform priorities. IPA funding is also being better targeted. From next year, the Economic Reform Programmes will be presented as a single integrated document with a stronger focus on employment and social challenges. The Economic Reform Programmes exercise will continue on an annual basis. As regards Turkey, this country and the EU have a shared interest in promoting economic reform, exchanging experience, aligning positions in the G20 and deepening economic integration.



The Commission has launched a comprehensive impact assessment that will underpin a negotiation mandate for a modernisation and extension of the EU-Turkey Customs Union. The aim is to enhance trade relations to a level commensurate with the strategic importance of EU-Turkey relations and the significance of their economic exchanges. An EU-Turkey high-level economic dialogue will be launched, complemented by an EU-Turkey business forum and the high level energy dialogue will be pursued. Increasing competitiveness and introducing measures fostering job creation in the region should mitigate migratory pressures from the enlargement countries to the EU. Similar to the situation in the past, the possible need for and nature of transitional measures and or a safeguard mechanism on the free movement of workers will be addressed in the course of accession negotiations on future enlargement, taking into account a future impact assessment.

**Functioning of democratic institutions and public administration reform** The proper functioning and stability of core institutions guaranteeing democracy remains to be fully addressed. Democratic institutions remain fragile in a number of countries. A culture of compromise building is lacking, with the role of national parliaments underdeveloped. Boycotting of parliament has occurred in the reporting period in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Albania and Montenegro. In Kosovo and Montenegro, members of the opposition have been involved in incidents of violence against the government. Parliamentary scrutiny is often undermined by excessive use of urgent procedures for legislation, weak parliamentary committee systems and procedures and insufficient stakeholder consultation, with minimal input from experts. While there are fewer issues to be addressed around the conduct of free and fair elections as such, elections are often seen as an opportunity to gain political control of state institutions. Public administration reform is key in this regard, including professionalisation and depoliticisation of the civil service. Public administration reform is together with the rule of law and economic governance a cross-cutting issue of fundamental importance for success in political and economic reforms and building a basis for implementing EU rules and standards.

A well-functioning public administration is necessary for democratic governance and accountability. The quality of administration also directly impacts governments' ability to provide public services, to prevent and fight against corruption and to foster competitiveness and growth. Embedding meritocratic principles in the management of

the civil service and ensuring adequate administrative procedures are essential. There has been progress over the past year in some countries but much more remains to be done. Countries also need to find an appropriate balance between central, regional and local government that best supports implementation of reforms and the delivery of services to citizens. The role of regional and local authorities in the EU alignment process and eventual application of EU rules is also key.

Citizens have not only a right to good administration, but also to be actively involved in policy-making. More needs to be done to strengthen participatory democracy and develop dialogue between decision makers and stakeholders. An empowered civil society is a crucial component of any democratic system. It enhances political accountability and social cohesion, deepening understanding and inclusiveness of accession-related reforms, as well as supporting reconciliation in societies divided by conflict. In some cases, a more supportive and enabling environment needs to be developed that improves the conditions for policy dialogue and non-partisan input to the decision making process, supported by good quality statistics provided by independent national statistical bodies. The independence and effectiveness of key bodies such as the ombudsman and state audit institutions need to be ensured and their recommendations appropriately followed-up.

### III. REGIONAL COOPERATION

The connectivity agenda Connectivity is at the very heart of the Commission's efforts to promote integration among the individual countries and between these countries and the EU. Such efforts also serve to drive forward their European perspective. Improving connectivity requires both investments to improve transport and energy infrastructure and the implementation of "soft" measures to open markets, remove barriers to integration and create a transparent regulatory environment.

Improved connectivity within the Western Balkans and with the EU is a key factor for growth and jobs, as it strengthens the countries' backbone of competitiveness. It will bring clear benefits for citizens in the aspiring Member States already before accession

and open opportunities for EU investors. The connectivity agenda is closely linked to economic governance and the Economic Reform Programmes prepared by the enlargement countries. In addition the connectivity agenda contributes to building bridges in the region, developing good neighbourly relations and promoting peace and reconciliation. Important progress is being made in the context of the 'Berlin process' and the Western Balkans Six format, which is supporting a regional approach to setting realistic priorities for core connectivity infrastructure projects and investments as well as encouraging necessary reforms. In Vienna in August, heads of State and government from both the region and a number of Member States took stock of progress and agreed priorities for further infrastructure developments. In the area of transport, the Vienna Summit built on the agreement of the countries of the Western Balkans in April 2015 on the core network and in June 2015 on extending three Trans-European Transport Networks core corridors to the Western Balkans. The countries identified the priority projects along sections of these corridors to be implemented by 2020. To ensure sustainability and also achieve short term results, the countries agreed to implement before the next summit in Paris in summer 2016 a number of soft measures such as aligning and simplifying border crossing procedures, road safety and maintenance schemes.

This will also be supported by completing the Transport Community Treaty which will promote integration of land transport markets and infrastructure whilst helping the Western Balkan countries implement EU land transport standards. A selection of priority projects among the already agreed 35 Projects of Energy Community Interest (PECI) was also identified, notably power interconnectors. In addition, the countries have agreed to take steps to establish a regional electricity market. Measures that will allow results to be achieved also in the short term include ensuring full compliance with existing legal requirements under the Energy Community Treaty, including in the fields of unbundling, third party access, and strengthening regulatory independence. As regards climate change, aspiring Member States will need to carry out significant reforms consistent with the EU2030 framework for climate and energy policies and implement their international climate commitments. The investment projects identified will require significant funding and co-financing including through the Western Balkans Investment Framework in order to support investments boosting jobs and growth and promoting connectivity in the region.

Coordination with international financial institutions (IFIs) is being strengthened. The Western Balkan countries have established National Investment Committees that have elaborated draft single project pipelines which will need to become credible planning and prioritisation mechanisms ensuring that the countries have the budgetary resources and fiscal space to take up the necessary loan financing to get all the projects implemented on time. Youth and education is another key priority. The Commission welcomes the agreement on the "Positive agenda for the Youth in the Western Balkans" and the agreement at the Western Balkans Platform on Education and Training on eleven regional projects aimed at supporting reforms and increasing capacity. The initiatives under the Erasmus+ programmes will be further promoted including the specific Youth window, as well as entrepreneurship.

The Commission also supports the Regional Cooperation Council's work with the countries on mutual recognition of diplomas which would improve regional mobility and make labour markets more efficient. Further market integration is another priority for the region. Through the Central European Free Trade Area (CEFTA), tariffs and quotas for agricultural and industrial products have been eliminated. The limited intra-regional trade flows are largely a consequence of uncompetitive businesses. Countries have identified specific competitiveness measures in the Economic Reform Programs they submitted to the European Commission in January 2015. It will also be important to get the right mix of incentives for business, avoiding damaging tax competition. The Commission will conduct a comparative study on business incentives. In the field of ICT and electronic communications, the EU digital single market should be seen as a model for the enlargement countries to ensure better access for consumers and businesses to digital goods and services; to create the right conditions and a level playing field for digital networks and innovative services to flourish; and to maximise the growth potential of the digital economy. The Regional Cooperation Council and the countries, through the eSEE initiative, have already started working on concrete cooperation in this field, such as a roaming-free zone in the Western Balkans. The Commission fully supports the work of the South-East European Cooperation Process and the RCC, including the Regional 2020 strategy and its emphasis on supporting economic cooperation and development in the region. The Commission welcomes the

intensification of the work of the Western Balkans Six initiative, which has also supported the focus on connectivity under the Berlin process.

The Commission will continue to support the work on these areas and to explore with the countries of Western Balkans new areas of co-operation. This will include EU best practices for regional priority setting such as the Smart Specialisation Strategy, which can encourage further investment in research and innovation and vocational education and training. b) Good neighbourly relations and regional cooperation Good neighbourly relations and regional cooperation are essential elements of the Stabilisation and Association and enlargement processes, which continue to drive transformation and anchor stability in the countries of south-east Europe aspiring to EU membership. There have been intensified contacts and cooperation at bilateral and regional level, also in sensitive areas such as war crimes, refugee return, organised crime and police cooperation. Good neighbourly relations also continue to be reinforced through various regional cooperation initiatives. Regional contacts at prime ministerial and ministerial level have also been increasingly frequent. It is important that these initiatives are complementary, inclusive and regionally-owned and driven. In August, border agreements were signed between Montenegro and Bosnia and Herzegovina, and Montenegro and Kosovo. Regional cooperation on environmental issues should continue, with particular attention to flood prevention and water (trans-boundary river basins), air pollution and nature protection (crossborder protected areas). At the same time further efforts are needed to overcome bilateral disputes among enlargement countries and with Member States. Many unresolved issues continue to burden bilateral relations in the region, especially those stemming from the break-up of the former Yugoslavia such as inter-ethnic and status disputes, the situation of minorities, accountability for war crimes, displaced persons, missing persons and border demarcation.

Reconciliation and responsible political leadership is essential to promote stability and support the creation of an environment in south-east Europe conducive to overcoming the legacy of the past, thereby minimising the risk of open bilateral issues being politically instrumentalised or new disputes arising. Greater support in the region

should be provided to reconciliation efforts such as through the truth and reconciliation initiative of the Coalition for Reconciliation Commission (RECOM). Bilateral issues need to be addressed by the parties concerned as early as possible and should not hold up the accession process, which should be based on established conditionality. The Commission urges parties to make every effort towards solving outstanding disputes in line with established principles and means, including referring issues as appropriate to the International Court of Justice or other existing or ad hoc dispute settlement bodies. The positive climate surrounding the Vienna summit in August - when the leaders of the Western Balkan countries signed an agreement committing not to block each other's EU progress and to make use of international arbitration whenever bilateral issues cannot be resolved by the parties concerned – is welcome and should be further built on. There has been important progress in the process of normalisation between Serbia and Kosovo, with further landmark agreements in August.

This process needs to be followed up and all agreements (including the Brussels Agreement ) need to be implemented. The EU has integrated the requirement for normalisation of relations into the framework for accession negotiations with Serbia and into the SAA with Kosovo. As regards the former Yugoslav Republic of Macedonia, maintaining good neighbourly relations remains essential, including a negotiated and mutually acceptable solution to the name issue, under the auspices of the UN, which needs to be found without further delay. The Commission will continue to offer political support to all countries concerned to find solutions to bilateral issues as early as possible and continue to actively support the efforts in other fora to find solutions. The Commission welcomes the support of Turkey to the resumption of the UN-led settlement talks in Cyprus. It is now important that progress is made on these talks as soon as possible. In line with the repeated Council and Commission positions from previous years, it is now urgent that Turkey fulfils its obligation of fully implementing the Additional Protocol and makes progress towards normalisation of relations with the Republic of Cyprus. This could provide new momentum to the accession process. The Commission also urges the avoidance of any kind of threat, source of friction or action that damages good neighbourly relations and the peaceful settlement of disputes. The Commission stresses all the sovereign rights of EU Member States. This includes, inter alia, the right to enter into bilateral agreements and to explore and exploit natural

resources in accordance with the EU acquis and international law, including the UN Convention on the Law of the Sea. IV.

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

*Based on the above analysis and the assessments in the country summaries in annex, the Commission puts forward the following conclusions and recommendations:*

1. The EU's enlargement policy is an investment in peace, security and stability in Europe. It provides increased economic and trade opportunities to the mutual benefit of the EU and the aspiring Member States.
2. The enlargement countries must meet the well-established criteria in order to join the EU. A rigorous accession process, built on strict but fair conditionality and the 3 April 2013 'First agreement of principles governing the normalisation of relations'. 13 principle of own merits, is crucial for the credibility of enlargement policy, for providing incentives to enlargement countries to pursue far-reaching reforms and for ensuring the support of EU citizens.
3. The challenges faced by the enlargement countries are such that none will be ready to join the EU during the mandate of the current Commission. This underlines the need to reaffirm the strong focus on the principle of "fundamentals first" in the accession process, which will be the backbone of enlargement policy under this Commission.
4. Accordingly, the Commission will continue to focus its efforts on ensuring that countries prioritise reforms in the fields of rule of law, including judicial reforms and tackling organised crime and corruption, fundamental rights, including freedom of expression and fighting discrimination, notably against the LGBTI community and Roma, and the functioning of democratic institutions, including public administration reform. It will also work on promoting economic development and strengthening competitiveness.
5. The fundamentals are both indivisible and mutually reinforcing. Strengthening the rule of law increases legal certainty, encourages and protects investment and contributes significantly to supporting economic development and competitiveness. It is imperative

that the enlargement process facilitates these synergies, to provide a stronger impetus to economic reforms so that the aspiring Member States enjoy the benefits of functioning market economies with the rule of law before they join, and contribute to the well-functioning of the Union as a whole.

6. The Western Balkans and Turkey have been seriously affected by the refugee crisis, with Turkey in particular playing a crucial role in providing humanitarian support to refugees. Increased cooperation with the wider region is urgently required to address this phenomenon, in order to identify people in need of protection, to provide assistance, to secure the EU's external borders and to dismantle criminal networks engaged in people smuggling. The EU is providing substantial support to this end. Moreover, the Commission has proposed that the EU list of safe third countries include all enlargement countries.

7. The clear perspective of EU membership for the Western Balkans is a key stabilising factor in a region where continued efforts are needed to overcome the legacy of the past and foster reconciliation. Good neighbourly relations and regional cooperation are essential elements of the Stabilisation and Association Process and good progress has been achieved in the past year.

8. The Commission is providing strong support to the connectivity agenda, which saw important progress at the Vienna Summit in August. Agreement has been reached on the core transport network and key transport and energy infrastructure projects will now be implemented. The Commission will continue to support this process, including with significant funding from the Instrument for Pre-Accession Assistance.

9. This Communication sets out an overarching medium-term strategy for EU enlargement policy. The Commission will continue to adopt annual communications to take stock of progress, draw conclusions, make recommendations on thematic or country issues and propose adjustments to the overall strategy as necessary.

10. The Commission has introduced a new, strengthened approach to its assessments in its annual country reports on a pilot basis in a number of key reform areas. In addition to reporting on progress, much more emphasis is put on the actual level of preparedness for taking on the obligations of membership and providing clearer guidance to the



countries on addressing reforms. This will increase transparency, facilitating greater scrutiny of the reform process by all stakeholders, including civil society, for which a more enabling environment needs to be developed. The more harmonised assessments also increase comparability between the countries.

## 6. Estrategia de ampliación de la UE en noviembre de 2016

**INTRODUCTION** In November 2015, the European Commission set out a medium-term strategy for EU enlargement policy to cover the period of the mandate of this Commission. It was endorsed by the Council in December 2015. This communication takes stock of progress in the implementation of that strategy, draws conclusions and makes recommendations as regards specific enlargement countries and on certain thematic issues. The EU continues to face serious challenges on various fronts. Multiple crises have a destabilising potential not only in Europe, but also globally. The attractiveness of the EU in the enlargement countries has been partly affected by the economic downturn and scepticism regarding the European project. At the same time, the firm prospect of EU membership, as continuously reaffirmed by all Member States, continues to drive transformation and anchor stability and security in the countries of Southeast Europe. Therefore, a credible enlargement process, based on strict and fair conditionality, remains an irreplaceable tool to strengthen these countries and to help support their modernisation through political and economic reforms, in line with the accession criteria. Enlargement policy continues to deliver results and reforms are moving forward in most countries, albeit at different speeds. Given the complex nature of the necessary reforms, it is a long-term process and structural shortcomings persist, notably in the key areas of rule of law and the economy.

In Turkey specifically, the EU-Turkey Summit of 29 November 2015 and the subsequent EU-Turkey Statement of 18 March 2016 were able to lead to a significant reduction in irregular migration flows and, more broadly, to revitalise EU-Turkey relations. On 15 July, democratic institutions and society as a whole were shaken by a violent coup attempt in Turkey, which the EU immediately condemned in the strongest terms. A continued commitment to the principle of "fundamentals first" remains essential for the enlargement countries. The Commission will continue to focus efforts

on the rule of law, including security, fundamental rights, democratic institutions and public administration reform, as well as on economic development and competitiveness.

These remain the fundamentals for meeting the Copenhagen and Madrid membership criteria. A stronger role for civil society and stakeholders more broadly remains crucial. At the same time, it is important to recognise that accession negotiations are not – and never have been – an end in themselves. They are part of a wider process of modernisation and reforms. The governments of the enlargement countries need to embrace the necessary reforms more actively and truly make this their political agenda – not because the EU is asking for it, but because it is in the best interest of their citizens. Public support for future enlargements will depend on the degree of preparedness of candidate countries. Therefore, reforms through the EU accession process also help increase the confidence of citizens of EU Member States and of the candidate countries alike.

## I. IMPLEMENTATION OF THE 2015 ENLARGEMENT STRATEGY

**Rule of law** Overall, there have been efforts to modernise legal frameworks and infrastructure as well as to provide better training to judges and prosecutors. In July, Albania's Parliament unanimously adopted constitutional amendments which are the basis for a deep and comprehensive judicial reform. Serbia adopted comprehensive action plans on the rule of law, which set the work programme for reforms in chapters 23 and 24. However, progress in setting up functioning and independent judicial systems remains slow, with most countries continuing to face problems of efficiency and a lack of sufficient independence and accountability. In Turkey, the independence of the judiciary was undermined by extensive changes to the structures and composition of high courts as well as continued pressure on judges and prosecutors. The dismissal of one fifth of the judges and prosecutors following the 15 July coup attempt represents a further significant challenge to the overall functioning of the judiciary. In the former Yugoslav Republic of Macedonia, the serious shortcomings brought to light by the wiretapping case have still not been adequately addressed. In recent years, all countries have strengthened their frameworks for tackling corruption and organised crime. New institutions – such as the Montenegrin Anti-Corruption Agency – have been established

and substantial efforts were deployed to foster specialisation, both in the police and within the judiciary. Despite these efforts, several countries in the region continue to show clear symptoms and various degrees of state capture. Companies, institutions or powerful individuals use illegal practices to influence and shape policies, the legal environment and the economy to their own interests. The declared political commitment to fight corruption has not translated sufficiently into concrete results.

Efforts therefore need to focus more than ever on establishing a convincing and sustained track record in these fields based on efficient, effective and unbiased investigations, prosecutions and court rulings in cases at all levels. More transparency is needed in public procurement. Results in the fight against organised crime need to go beyond individual cases. The authorities need to seriously start dismantling criminal networks and confiscating assets, including using more ambitious and powerful tools like extended confiscation of assets and systematic use of financial investigations. Efforts should be stepped up to address trafficking in firearms. Progress made in recent years in addressing trafficking in human beings varies. More efforts are required to align with the relevant acquis and to ensure effective implementation of prevention measures as well as protection of and assistance to victims. Terrorism and radicalisation continue to pose a security threat to the EU and the enlargement countries. Turkey has been particularly affected by several large scale deadly terrorist attacks in the past year. The phenomenon of fighters from both the EU and enlargement countries travelling to join insurgent groups particularly in Syria and Iraq, and the security threat they may pose when they return, are also likely to persist in the coming years. Enlargement countries have amended their criminal laws and anti-terrorism legislation, arming themselves with more robust tools to counter these phenomena. Several of them have also adopted new anti-terrorism strategies and action plans, which have moved away from a purely law enforcement approach but now also focus on prevention and anti-radicalisation. However, more needs to be done to counter radicalisation in the countries, in particular in the area of education and through better control of foreign funding fostering radical content. The EU is extending its anti-radicalisation network (RAN) to enlargement countries to provide the availability of good EU practices in anti-radicalisation. Enlargement countries should continue to use Europol as facilitator for cooperation on counter-terrorism.

Fundamental rights continue to be largely enshrined in the legislation of the enlargement countries. In the Western Balkans, shortcomings in practice remain, but the situation is broadly stable. In Turkey, there has been backsliding in this area and practical implementation often shows significant shortcomings. Following the attempted coup in July, a state of emergency was declared under which far-reaching measures curtailing fundamental rights were taken. Many serious violations of the prohibition of torture and ill-treatment and of procedural rights were alleged in the aftermath of the coup attempt. Turkey must ensure the effective functioning of an impartial system of judicial review of alleged human right violations in its own interest. The Commission welcomes the commitment by the Turkish authorities to this end and urges Turkey to facilitate monitoring of the subsequent trials by international organisations. Freedom of expression and media remains a particular concern in most enlargement countries, albeit to different degrees. The lack of progress in this area, already observed over the past two years, has persisted and, in some cases, intensified.

The situation with regard to freedom of expression has deteriorated further significantly in Turkey, in particular through arrests and prosecution of journalists on terrorism charges and closure of a wide range of media outlets. In the Western Balkans, undue political interference in the work of public broadcasters, untransparent public funding of media, and intimidation of journalists has continued. To address these issues, building on the Speak Up! conferences, the Commission will launch a new concept of 'media days' in the region, broadening the spectrum of media-related issues addressed beyond the freedom of expression as such, also to cover the functioning of media markets, competition distortions and related issues such as financing and advertising markets. Discrimination and hostility towards vulnerable groups, including on grounds of sexual orientation or gender identity, remains a serious concern. Further work is required to ensure equality between women and men, including tackling domestic and gender-based violence, and ensuring equal opportunities for women, notably on the labour market. The rights of the child, including development of child protection systems and effective policies to support persons with disabilities need to be strengthened. The difficult situation of Roma remains broadly unchanged and Roma, particularly in the Western Balkans, continue to be the victims of discrimination and social exclusion. The policy framework for Roma integration is in place in all enlargement countries, but

governments need to enhance their efforts to implement the existing commitments and allocate the necessary resources at central and local level. Effective protection of personal data as well as robust systems to ensure procedural rights are still not fully established in many enlargement countries. c) Migration The migration crisis has been one of the key issues on the political agenda in the past year. It continued to demonstrate the strategic relevance of enlargement policy in the region. The EU reacted in a comprehensive and rights-sensitive way. The effective closure of the Western Balkans route by the countries concerned together with the EU-Turkey Statement of 18 March delivered clear results on the ground, with the number of irregular migrants and asylum seekers reaching the Greek islands dropping significantly, from several thousand a day to less than 100 per day on average. This also led to a sharp drop in the number of lives lost at sea.

Turkey has continued to make great efforts to provide shelter to more than 2.7 million refugees notably from Syria and Iraq, including by broadening the legislation on temporary protection and enabling access to the labour market. It also strengthened border management and increased patrolling at its land and sea borders. The EU Facility for Refugees in Turkey is being rolled out rapidly and delivering tangible support to those in need. The total amount allocated under the Facility currently stands at EUR 2.2 billion, of which EUR 1.2 billion have been contracted and of which EUR 677 million have been disbursed. Serbia and the former Yugoslav Republic of Macedonia significantly contributed to the management of the migration flows.

Since the summer of 2015, these two most affected Western Balkan countries, have received EU humanitarian assistance as well as additional assistance under the Instrument for Pre-Accession to support their positive and constructive efforts helping refugees and migrants on their territory. However, migrants have continued their attempts to reach destinations in Europe. Some enlargement countries had to adapt rapidly both their legal and institutional frameworks as well as their infrastructure to cope with the migration crisis. The administrative and enforcement capacity - in particular when dealing with crisis situations - in all countries requires further support. Continued actions against migrant smugglers by police and judicial actors remains necessary, including through proactive cooperation and information exchange with partner countries. To reduce migratory pressures on the Union and enlargement

countries alike, further instruments are being deployed. In addition to the Facility for Refugees in Turkey, the EU Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis and the compacts with Jordan and Lebanon are helping to provide education and employment for Syrian refugees and improve their welfare and life chances whilst remaining in the region. Special Support Measures and humanitarian assistance have also been deployed for the Western Balkans. The citizens of five enlargement countries currently benefit from visa liberalisation when travelling to the EU. Turkey and Kosovo\* made significant progress in meeting the requirements of their visa liberalisation roadmaps in 2016, which allowed the Commission to propose to the Council and the European Parliament the lifting the visa requirement also for them once the remaining benchmarks will be met.

Functioning of democratic institutions and public administration reform The proper functioning of democratic institutions remains a key challenge in a number of countries. The central role of national parliaments for the democracy needs to be embedded in the political culture. In Turkey, the attempted coup in July was a direct attack on the country's democratically elected institutions as such. Given the seriousness of the threat against the democratic institutions, a swift reaction to that threat was legitimate. Nevertheless, the broad scale and collective nature of measures taken since the coup attempt raise a number of very serious questions. The earlier lifting of immunity in May of a large number of members of parliament is also a matter of serious concern.

In the Western Balkans the functioning of parliaments is often hampered by boycotts. Although some boycotts have been overcome, a divisive political culture remains. The agreement reached in the former Yugoslav Republic of Macedonia in July, implementing the Pržino Agreement of last year, provides the basis for the holding of early parliamentary elections in December 2016. Boycotting and obstruction of parliamentary activity by the opposition has continued in Kosovo, which included incidents of violence. Parliamentary scrutiny is often undermined by insufficient government reporting, weak parliamentary committee structures and the excessive use of urgent parliamentary procedures. While the conduct of elections as such is broadly without major incidents, important deficiencies, including with respect to election management and political interference in media reporting have an impact on the

integrity of the overall pre-electoral and electoral process. Elections often continue to be seen as an opportunity to gain political control of the broader administration, including independent institutions. Progress on public administration reform has been uneven.

In Turkey, the impact of the high number of recent dismissals on the professionalism and efficiency of the public administration remains to be assessed. Most Western Balkan countries have made progress in adopting public administration reform strategies and public financial management reform programmes, but implementation and long-term sustainability needs to be ensured. The politicisation of the civil service remains an issue of concern. Despite modern civil service legislation, exceptions are regularly used, especially for appointments and dismissals of senior civil servant. The quality of policy-making and legal drafting is not in line with the approach of the EU Better Regulation Agenda. Legislation, public policies and major investments are often prepared without sufficient impact assessments and internal and public consultations. In most countries, the structure of the state administration remains complex and does not ensure sufficient accountability. Citizens' rights to good administration, access to information and administrative justice have to be better ensured. The introduction of e-government services remains a priority as a key factor for transparency, speed, and consistency in public services. Many countries have made progress with adopting modern laws on general administrative procedures, but legal certainty can only be ensured once contradicting special administrative procedures in sectoral laws are removed. Countries still need to find an appropriate balance between central, regional and local government that best supports implementation of reforms and the delivery of services to citizens.

**Economy** The economic situation has gradually improved in the Western Balkans, with stronger growth, higher investment and more jobs created by the private sector. However, all enlargement countries face major structural economic and social challenges, with low efficiency of public administrations and high unemployment rates. Youth unemployment in particular remains worryingly high. Infrastructure and education systems need to be improved. The worsening of public debt, GDP ratios in the region has slowed down and could be even stopped in some countries due to

welcome fiscal consolidation. A lack of attractive job opportunities domestically is pushing many people to migrate.

At the same time, significant inflows of remittances from abroad create disincentives to seek employment within the countries. In the context of the EU framework to support economic governance, all candidate countries and potential candidates are invited to submit an annual Economic Reform Programme (ERP). The ERPs contain medium-term macroeconomic projections and budgetary plans for the next three years, as well as a list of priority structural reform measures aiming at boosting competitiveness and inclusive growth. The ERP process has helped to focus governments' attention to addressing urgent structural reform needs and to improve coordination. However, the tangible results of such reform efforts on people's lives still need to materialise. Awareness of the policy guidance by the relevant stakeholders and commitment to their implementation needs to be strengthened. The EU and Turkey advanced their preparations to negotiate a modernisation and extension of the EU-Turkey Customs Union, which has significant untapped potential.

The Commission is working on a draft negotiating directive to be presented by the end of 2016. The investment climate in many countries is negatively affected by the continuing weaknesses with the rule of law and signs of state capture, in particular as regards independent and efficient court systems, the uneven enforcement of competition rules, weak public financial management and frequent changes in permits and taxes, which exacerbate the risk of corruption. This is particularly problematic for the Western Balkans, given deficiencies in the corporate governance frameworks, small and fragmented domestic markets, incomplete privatisation and limited regional trade integration. In Turkey economic growth strengthened, but the business environment continued to deteriorate and the economy remains vulnerable to financial uncertainty, changes in global investors' confidence and continued political risks. The deteriorated security situation has led to a marked contraction of the tourism sector. Given the impact of the rule of law on economic governance, the Commission will pay particular attention to the links between these two pillars of the accession process.



Regional cooperation The impetus given through the Western Balkan Six initiative, notably regarding the EU's connectivity agenda and the 'Berlin process', has continued to foster increased regional cooperation and thus political stabilisation and economic opportunities. Building on the results of previous summits, the July 2016 summit in Paris saw further advances on the connectivity agenda, including an agreement to establish a regional market for electricity and an enhanced focus on energy efficiency improvements and greater use of renewable energy. Regional initiatives, such as the South East European Cooperation Process, continued to foster stabilisation and cooperation. The countries also opened co-operation in new areas, notably through the establishment of the Regional Youth Cooperation Office (RYCO) and the agreement to launch a new pilot scheme for exchanges of young civil servants.

Western Balkan countries also agreed on trade facilitation measures and embarked on measures to further liberalise regional trade. Ultimately, the success of the cooperation will be measured against the delivery of connectivity projects on the ground. It is now urgent that physical works are launched to provide tangible proof of direct benefits for citizens. As regards transport and energy projects, however, the implementation of connectivity reform measures agreed in 2015 at the WB6 summit in Vienna needs to be accelerated. Good neighbourly relations and regional cooperation are essential elements of the Stabilisation and Association and enlargement processes. There have been ongoing contacts and cooperation at bilateral and regional level, also in sensitive areas such as war crimes, missing persons, refugee return, organised crime and police cooperation. Good neighbourly relations continue to be reinforced through various regional cooperation initiatives. At the same time, more responsible political leadership and further efforts towards reconciliation are essential for promoting stability and the creation of an environment conducive to overcoming the legacy of the past. Statements which negatively impact on good neighbourly relations should be avoided.

Further efforts are needed to overcome bilateral disputes between enlargement countries and with Member States. Bilateral issues need to be addressed by the parties concerned as early as possible and should not hold up the accession process, which should be based on established conditionality. Results in this regard have been limited. Progress in normalisation of relations between Serbia and Kosovo needs to be accelerated. As regards the former Yugoslav Republic of Macedonia, maintaining good neighbourly

relations remains essential, including a negotiated and mutually acceptable solution to the name issue under UN auspices. Progress in the United Nations led settlement talks in Cyprus is very welcome. In order to facilitate further progress, Turkey needs to fulfil its obligation of fully implementing the Additional Protocol and make progress towards normalisation of relations with the Republic of Cyprus. This could provide new momentum to the accession process. The Commission also urges the avoidance of any kind of threat, source of friction or action that damages good neighbourly relations and the peaceful settlement of disputes. The Commission stresses all the sovereign rights of EU Member States. This includes, inter alia, the right to enter into bilateral agreements and to explore and exploit natural resources in accordance with the EU acquis and international law, including the UN Convention on the Law of the Sea.

### III. RECALIBRATING THE ENLARGEMENT PACKAGE

Introducing the recalibrated reporting methodology to new areas In 2015, the Commission introduced a number of changes to the reporting methodology. The aim was to further increase the sharpness of the assessments as well as the usability of the package as a source of information and guidance for all stakeholders and to provide greater transparency in the enlargement process, setting out more clearly where countries stand overall. The reports have an increased focus on the state of play to show more clearly where the countries stand in their respective preparations for meeting the membership criteria, they provide stronger guidance on what the countries should focus on in the following year and they have included more harmonised reporting and assessment scales, allowing countries to be directly compared. These changes reflect more clearly that the European integration efforts of the enlargement countries should entail a steady and thorough process of political and economic reforms and should not be understood as a narrow set of technical negotiations.

The recalibrated approach has been further expanded in 2016 beyond the pilot areas covered in 2015<sup>1</sup>. It now also covers areas linked to economic development (free movement of goods, competition, transport, energy), as well as certain areas of chapter 24 (migration, border control, asylum and fight against terrorism) and environment and climate change. This gradual expansion of the methodology takes into account the need to ensure appropriate sequencing of reforms and the continued need to focus on the

fundamentals. The new methodology will be further expanded in 2018. The harmonised assessment scales increased transparency and comparability of the reports. In order to have even more precise results, the assessment of the state of play has been further fine-tuned by using, where appropriate, interim steps between each two of the existing levels. The rule of law and fundamental rights (functioning of the judiciary, corruption, organised crime, freedom of expression), the economic criteria, public administration reform and three chapters closely linked to these fundamentals (public procurement, statistics, financial control).

**Revised reporting on the economic criteria** Building on last year's changes to the reporting on the economic criteria, the Commission has further refined its methodology and adjusted the sub-criteria that make up the two economic accession criteria. The aim of this adjustment is to ensure that enlargement countries will be economically fit and contribute to the competitiveness and stability of the EU when they become members. The revised sub-criteria highlight the main economic shortcomings of the current enlargement countries such as their weak business environments with limited access to finance, high unemployment rates, poor education outcomes and low levels of innovation and regional connectivity. They allow for a more focused analysis of shortcomings in the functioning of markets and weakness in competitiveness. The new focus is also better aligned with the ERPs and thus contributes to providing clearer guidance to the enlargement countries in order to reap the benefits of closer integration with the EU before accession and ultimately meeting the economic criteria.

**From autumn to spring – the new package calendar** The Commission plans to move the adoption of the annual Enlargement package from its traditional time slot in the autumn to a new slot in the spring. This would mean that the next package would not be adopted in October, November 2017, but in spring 2018. Subsequent Council conclusions could then be adopted at the General Affairs Council (GAC) in June. This new timing would allow the Commission to harmonise its reporting period with the calendar year, which is the usual basis for gathering statistical data. This had been repeatedly proposed by the enlargement countries. The new timing of the package will also allow the Commission to harmonise its package reporting cycle with the ERP cycle. This would lend more weight to the economic fundamentals of the enlargement policy, ensure stronger

coherence between the package and the ERP process, and work to lend greater visibility to the latter.

## II. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Based on the above analysis and the assessments in the country summaries in annex, the Commission puts forward the following conclusions and recommendations:

1. The EU's enlargement policy continues to be a strategic investment in peace, security, prosperity, and stability in Europe. Built on strict but fair conditionality and the principle of own merits, it continues to drive transformation and modernisation in the partner countries in an overall challenging environment. Stabilisation through such transformation is in the EU's own interest.
2. The Commission's focus on "fundamentals first" has delivered results on the ground and the reform processes are moving forward overall, albeit at different speeds. Given the complex nature of the necessary reforms, it is a long-term process and shortcomings persist in a number of key areas. Reforms are needed in the areas of rule of law, fundamental rights, democratic institutions and public administration reform, as well as on the economy, and the elected institutions need to move them forward for the benefits of their own citizens. Economic reforms and a strengthening of the rule of law produce mutually reinforcing benefits.
3. Cooperation with Turkey and the Western Balkans has been an important element in handling the migration crisis with several countries playing a constructive role. The EU is supporting the most affected countries, first and foremost Turkey, in their efforts to assist and protect refugees and migrants.
4. Good neighbourly relations and regional cooperation are essential parts of the enlargement and Stabilisation and Association processes. Further efforts are needed to overcome bilateral disputes, which must not hold up the accession process. The WB6 cooperation in the Western Balkans continues to play an important role in this context, including through the Berlin process.

7. Artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa — TUE), que establece qué Estados pueden solicitar su ingreso en la Unión

## VERSIÓN CONSOLIDADA DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

### TÍTULO VI

#### **Artículo 49**

(Antiguo artículo 49 TUE)

Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

### TÍTULO I

#### **DISPOSICIONES COMUNES**

##### Artículo 2

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

**FUNDAMENTOS JURÍDICOS —OBJETIVOS** La política de ampliación de la Unión persigue unir los países europeos en torno a un proyecto político y económico común. Guiadas por los valores de la Unión y sujetas a estrictas condiciones, las ampliaciones han demostrado ser una de las herramientas más eficaces en la promoción de las reformas políticas, económicas y sociales, así como en la consolidación de la paz, la estabilidad y la democracia en todo el continente. La política de ampliación también refuerza la presencia de la Unión en la escena internacional.

**CONTEXTO A.** Condiciones para la adhesión Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión si respeta los valores comunes a los Estados miembros y se compromete a promoverlos (artículo 49 del TUE). Los criterios de Copenhague, establecidos por el Consejo Europeo celebrado en Copenhague en 1993, resultan de crucial importancia en el proceso de integración en la Unión de todo país candidato o candidato potencial. Entre estos figuran: — la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, y el respeto y la protección de las minorías; — la existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión; — la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, en particular, suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria y adoptar las normas y políticas comunes que constituyen la legislación de la Unión, es decir, su acervo.

En diciembre de 2006, el Consejo Europeo convino en un «consenso renovado sobre la ampliación» basado en «la consolidación, la condicionalidad y la comunicación» combinadas con la capacidad de la Unión de admitir a nuevos miembros. Capacidad de integración de la Unión: disposiciones institucionales Las sucesivas ampliaciones constituyeron una parte importante de las negociaciones institucionales que condujeron a la adopción del Tratado de Lisboa. La Unión tuvo que adaptar sus instituciones y los procesos de toma de decisiones en vista de la llegada de nuevos Estados miembros y asegurarse de que la ampliación no iría en detrimento de un proceso de elaboración de políticas eficaz y responsable. El Tratado de Lisboa introdujo cambios profundos en la composición y las funciones de las principales instituciones de la Unión. Algunos de estos cambios reflejaban la necesidad de adoptar un conjunto sostenible de normas que

no requirieran nuevas modificaciones cada vez que se llevara a cabo un proceso de ampliación.

Proceso Todo país que desee ingresar en la Unión debe dirigir su solicitud al Consejo, que pedirá a la Comisión que presente un dictamen al respecto. Se informa de esta solicitud al Parlamento Europeo. Si la Comisión emite un dictamen favorable, el Consejo Europeo puede decidir, por unanimidad, conferir el estatuto de candidato al país de que se trate. Una vez que la Comisión ha formulado su recomendación, el Consejo decide por unanimidad si se ha de proceder a la apertura de dichas negociaciones. El conjunto de la legislación, el acervo, de la Unión se divide en más de treinta capítulos. Antes del comienzo efectivo de las negociaciones, la Comisión presenta un informe de análisis sobre cada capítulo. Sobre la base de la recomendación de la Comisión, el Consejo decide por unanimidad abrir o no las negociaciones para cada nuevo capítulo. Cuando considere que se ha progresado de forma satisfactoria en un capítulo, la Comisión puede recomendar «cerrar provisionalmente» dicho capítulo.

El Consejo vuelve entonces a decidir por unanimidad. Una vez concluidas las negociaciones sobre todos los capítulos, los términos acordados, incluidas las posibles cláusulas de salvaguardia y disposiciones transitorias, se plasman en un tratado de adhesión entre los Estados miembros de la Unión y el país candidato. La firma de dicho tratado únicamente puede tener lugar una vez que se disponga de la aprobación del Parlamento y de una decisión unánime favorable del Consejo. Es entonces cuando el tratado de adhesión se somete a la ratificación de todos los Estados contratantes de conformidad con las normas constitucionales correspondientes (es decir, ratificación parlamentaria o mediante referéndum).

## **ANTERIORES AMPLIACIONES**

País Miembro desde Particularidades Bélgica Alemania Francia Italia Luxemburgo  
Países Bajos 1958 Firmantes originales del Tratado de Roma de 1957.

Dinamarca Irlanda Reino Unido 1973

Grecia 1981. La adhesión de Grecia consolidó la democracia en el país.

España Portugal 1986. Esta ampliación consolidó la democracia en España y Portugal.

Austria Finlandia Suecia 1995

Chequia Estonia Chipre Letonia Lituania Hungría Malta Polonia Eslovenia Eslovaquia 2004. El Consejo Europeo de diciembre de 1997 lanzó esta ampliación con vistas a reunificar el continente tras la caída del Muro de Berlín y el desmoronamiento de la Unión Soviética. Las negociaciones se desarrollaron por separado con cada país sobre la base de un marco de negociación único.

Bulgaria Rumanía 2007 El ritmo de reformas de Bulgaria y Rumanía no les permitió ingresar en la Unión Europea en 2004. Un «mecanismo de cooperación y verificación» en algunos ámbitos fundamentales (la reforma judicial, y la lucha contra la corrupción y, en el caso de Bulgaria, la delincuencia organizada) sigue haciendo un control de los avances tras la adhesión. Croacia 2013 Las negociaciones de adhesión con Croacia estuvieron sujetas a las condiciones más estrictas instituidas en diciembre de 2006 por el «consenso renovado sobre la ampliación» del Consejo Europeo.

## **FUTURAS AMPLIACIONES**

Balcanes Occidentales Las relaciones con los Balcanes Occidentales se encuadran en el marco del Proceso de Estabilización y Asociación iniciado en 1999, que se basa en acuerdos de estabilización y asociación bilaterales. La adhesión de Croacia a la Unión el 1 de julio de 2013 constituye un importante incentivo para otros países de la región. Sobre la base de la experiencia adquirida en el caso de Croacia, la Comisión propuso nuevas mejoras al enfoque de negociación en su «Estrategia de ampliación 2011-2012», incluido un mayor énfasis en el Estado de Derecho, lo que implica que, en toda futura negociación, se abordarán en una fase temprana los capítulos de negociación sobre la reforma judicial y los derechos fundamentales (capítulo 23) y sobre justicia, libertad y seguridad (capítulo 24). De acuerdo con el «nuevo enfoque», la apertura de los capítulos 23 y 24 ha sido una de las principales prioridades tanto en las negociaciones con Montenegro como en las posteriores con Serbia. En el caso de Montenegro, el 18 de diciembre de 2013 se abrieron, entre otros, ambos capítulos; en cuanto a las negociaciones con Serbia, tras el inicio oficial de estas el 21 de enero de 2014, los capítulos 23 y 24 se abrieron el 18 de julio de 2016.



Aún no se han entablado negociaciones con los otros dos países candidatos de los Balcanes Occidentales. En el caso de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, que ya obtuvo el estatuto de país candidato en 2005, esto se debe principalmente a la disputa que mantiene con Fichas técnicas sobre la Unión Europea - 2017 4 Grecia por el uso por parte del país de la denominación «Macedonia». Aunque la Comisión ha recomendado reiteradamente desde 2009 la apertura de negociaciones, en sus informes tanto de 2015 como de 2016 supeditó esta recomendación favorable a la continuación de la aplicación del acuerdo político de, julio de ese año (denominado «Acuerdo de Pržino») y al logro de importantes avances en la ejecución de las prioridades de reforma urgentes.

Albania obtuvo el estatuto de país candidato en junio de 2014 y, para que se abran las negociaciones, ha de avanzar en el cumplimiento de las cinco «prioridades clave», una de las cuales es la aplicación de las reformas de su sistema judicial aprobadas recientemente. Bosnia y Herzegovina y Kosovo son países candidatos potenciales. En el caso de Bosnia y Herzegovina, la estrategia revisada que se trazó recientemente poniendo especial hincapié en la gobernanza económica ha permitido que el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) con la Unión entrase en vigor el 1 de junio de 2015. La solicitud de adhesión del país fue presentada el 15 de febrero de 2016, el Consejo pidió a la Comisión el 20 de septiembre del mismo año un dictamen al respecto y ese 9 de diciembre la Comisión transmitió su cuestionario a las autoridades del país. Kosovo, cuya independencia como país no han reconocido cinco Estados miembros, rubricó el 27 de octubre de 2015 un AEA con la Unión que entró en vigor el 1 de abril de 2016. El 9 de noviembre de 2016 se aprobó un programa europeo de reforma para los próximos doce a dieciocho meses. Kosovo mantiene asimismo un diálogo con Serbia tendente a normalizar las relaciones.

Turquía solicitó su ingreso en 1987 y fue declarada país candidato en 1999; las negociaciones se abrieron en 2005. Ocho capítulos están bloqueados, y no se cerrará provisionalmente ningún capítulo hasta que Turquía aplique el Protocolo adicional del Acuerdo de Asociación denominado «Acuerdo de Ankara» en lo que respecta a Chipre. Determinados Estados miembros se han opuesto a la apertura de otros capítulos. En mayo de 2012, la Comisión estableció una «agenda positiva» con Turquía para reactivar las relaciones bilaterales. Tras más de tres años de pausa, en noviembre de 2013 se abrió un nuevo capítulo de negociación (Política regional y coordinación de los instrumentos

estructurales), y el 14 de diciembre de 2015, de resultados de la reunión entre la Unión y Turquía del 29 de noviembre de 2015, se abrió otro (Política económica y monetaria). El 18 de marzo de 2016, Turquía y la Unión reafirmaron su compromiso tanto con la aplicación de su plan de acción conjunto para detener los flujos de migrantes irregulares a la Unión como con el relanzamiento del proceso de adhesión. Se acordó asimismo que se aceleraría el proceso de liberalización del régimen de visado. El 30 de junio de 2016 se abrió otro capítulo de negociación (Disposiciones financieras y presupuestarias). En vista de la drástica degradación del Estado de Derecho a raíz de la intentona golpista de julio de 2016, el Parlamento aprobó ese mismo 24 de noviembre una resolución en la que pedía la suspensión temporal de las negociaciones de adhesión en curso con Turquía.

Islandia presentó su solicitud de ingreso en julio de 2009, y las negociaciones dieron comienzo en junio de 2010. Al tratarse de una democracia consolidada y de un miembro del Espacio Económico Europeo (EEE), Islandia avanzó rápidamente en las negociaciones con la Unión. No obstante, el nuevo Gobierno resultante de las elecciones generales celebradas en 2013 ha congelado las negociaciones de adhesión, y en marzo de 2015 el Gobierno pidió a la Unión que dejara de considerar Islandia un país candidato, aunque sin por ello retirar oficialmente su solicitud de adhesión. Fichas técnicas sobre la Unión Europea

## *8. PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO*

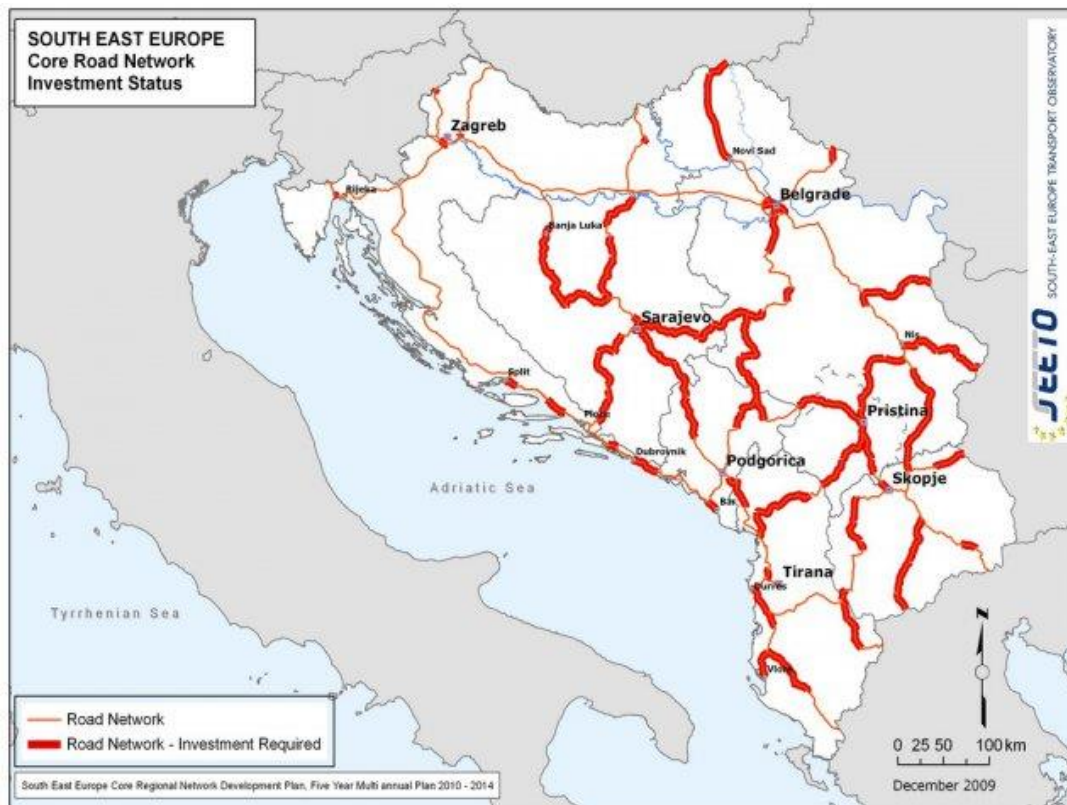
De conformidad con el artículo 49 del TUE, el Parlamento debe aprobar el ingreso de un nuevo país en la Unión. El Parlamento también tiene mucho que decir en cuanto a los aspectos financieros de la adhesión: en virtud del Tratado de Lisboa, se requiere la aprobación del Parlamento para la adopción del marco financiero plurianual (MFP), y gracias a sus competencias presupuestarias puede influir directamente en las sumas asignadas al Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA). Su Comisión de Asuntos Exteriores, que nombra a ponentes permanentes para todos los países candidatos y candidatos potenciales, mantiene regularmente intercambios de puntos de vista con el comisario europeo responsable de Negociaciones de Ampliación, altos cargos gubernamentales, expertos y representantes de la sociedad civil. El Parlamento expresa

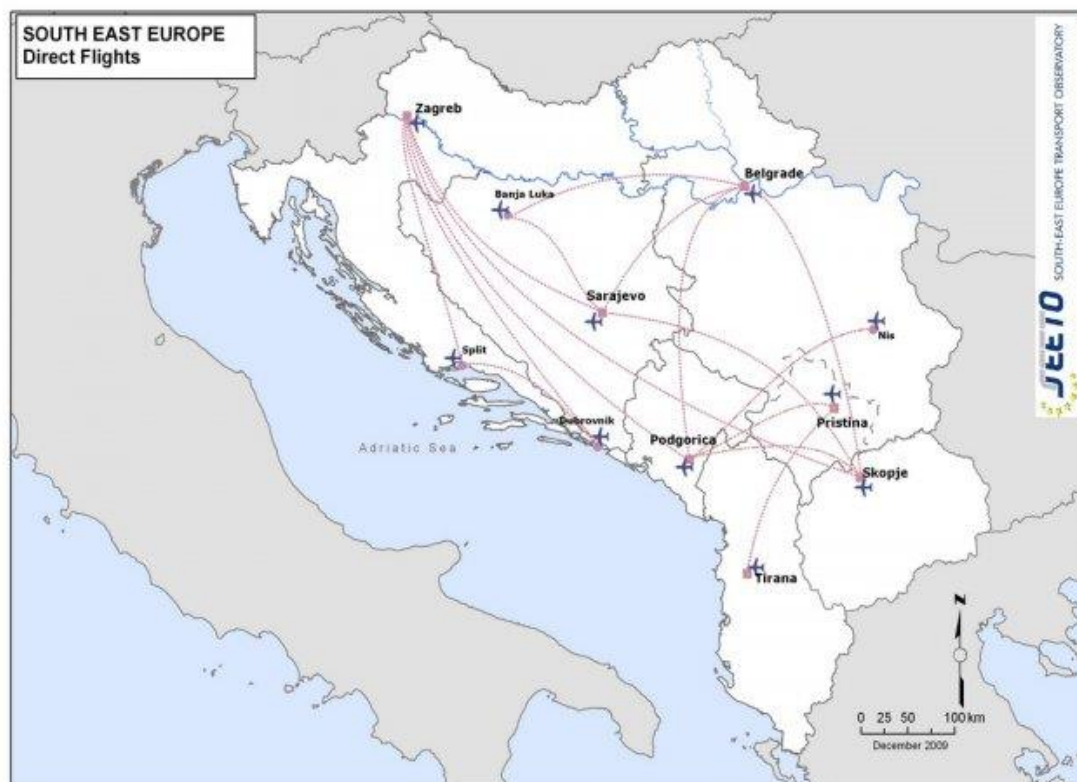
sus posiciones en forma de resoluciones anuales que responden a los más recientes «informes anuales por países» que publica la Comisión y también configura las políticas a través de resoluciones sobre la estrategia de ampliación de la Unión. Por último, el Parlamento mantiene relaciones bilaterales regulares con los parlamentos de los países candidatos y candidatos potenciales a través de sus delegaciones, que tratan con los órganos correspondientes de estos países cuestiones importantes para el proceso de adhesión a la Unión.

## 9. Mapa de los flujos emigratorios desde Siria hacia centro de Europa

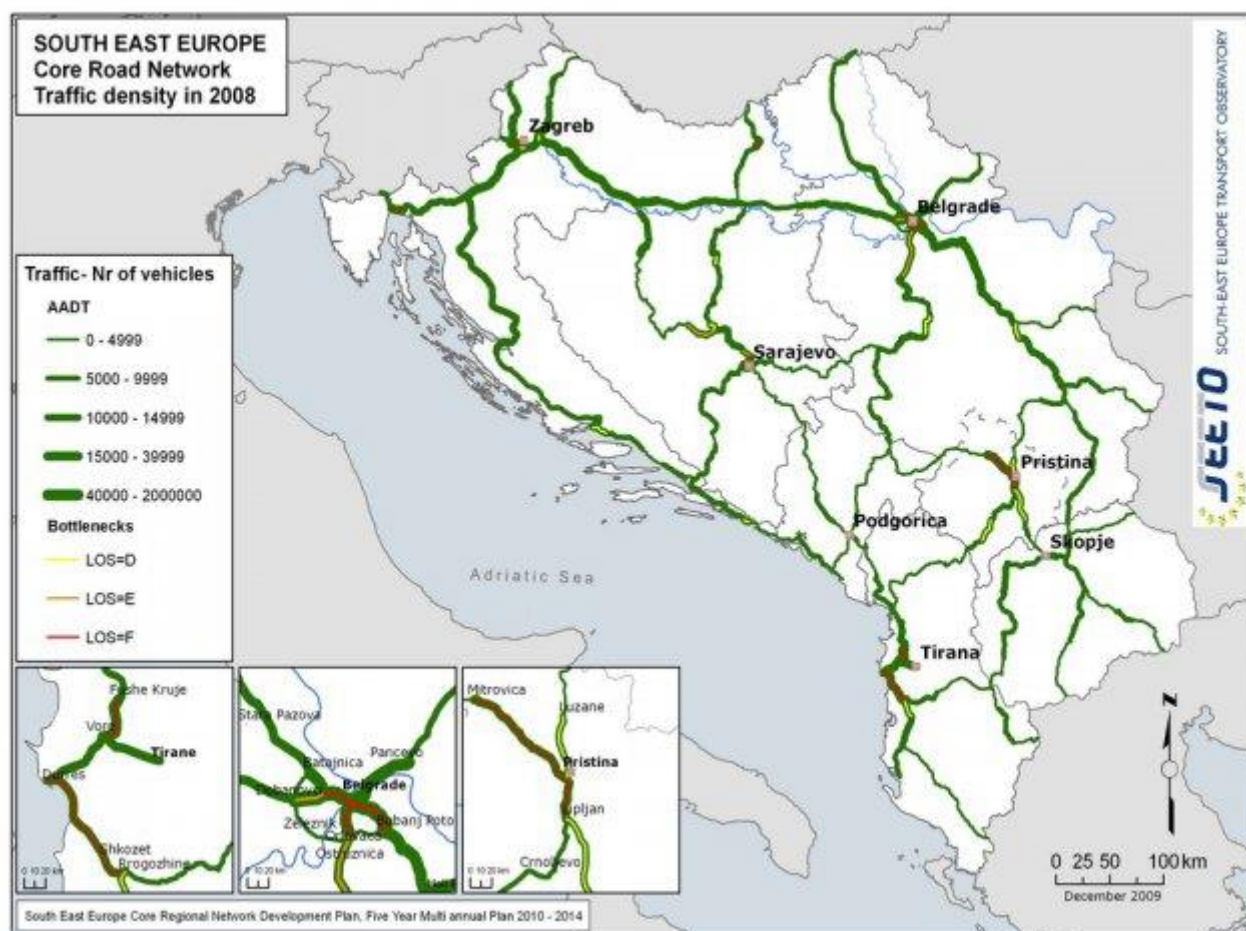


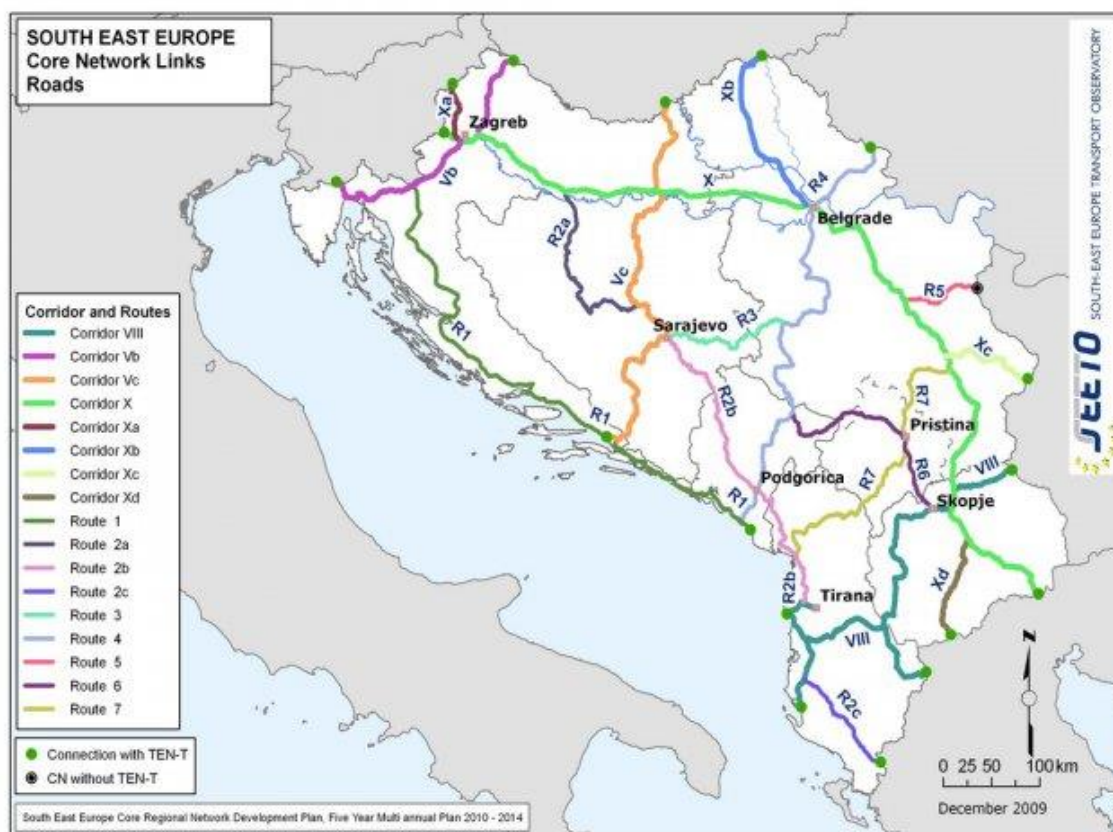
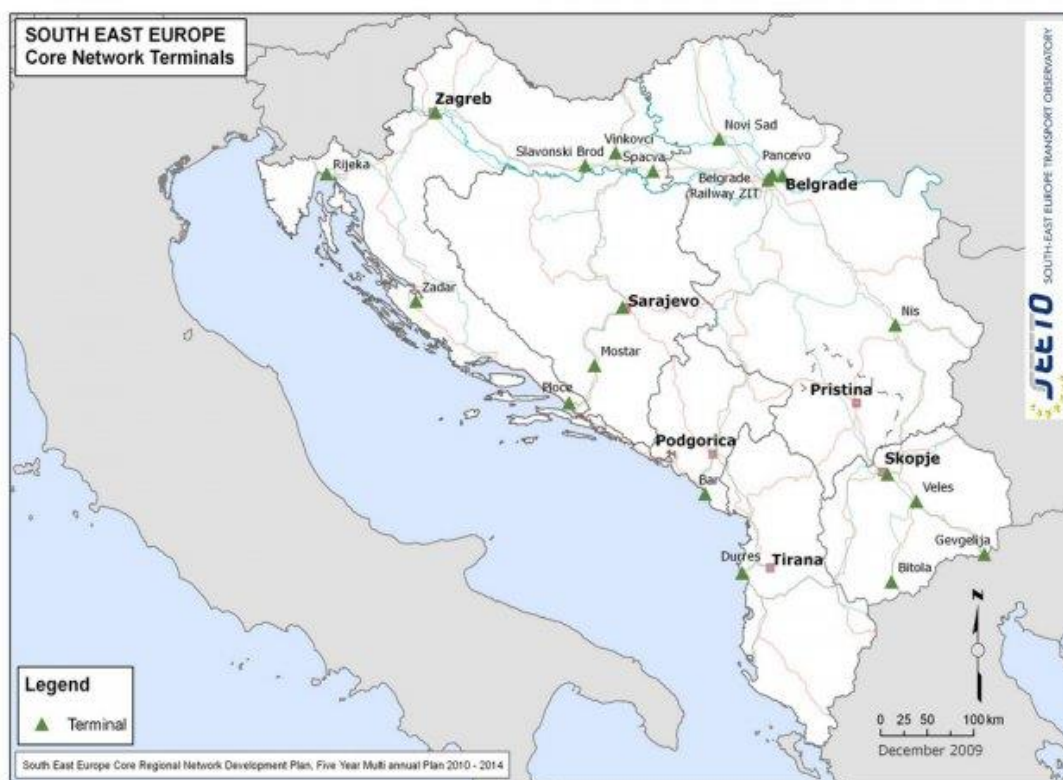
## 10 .Mapas de los planes de infraestructura en BO



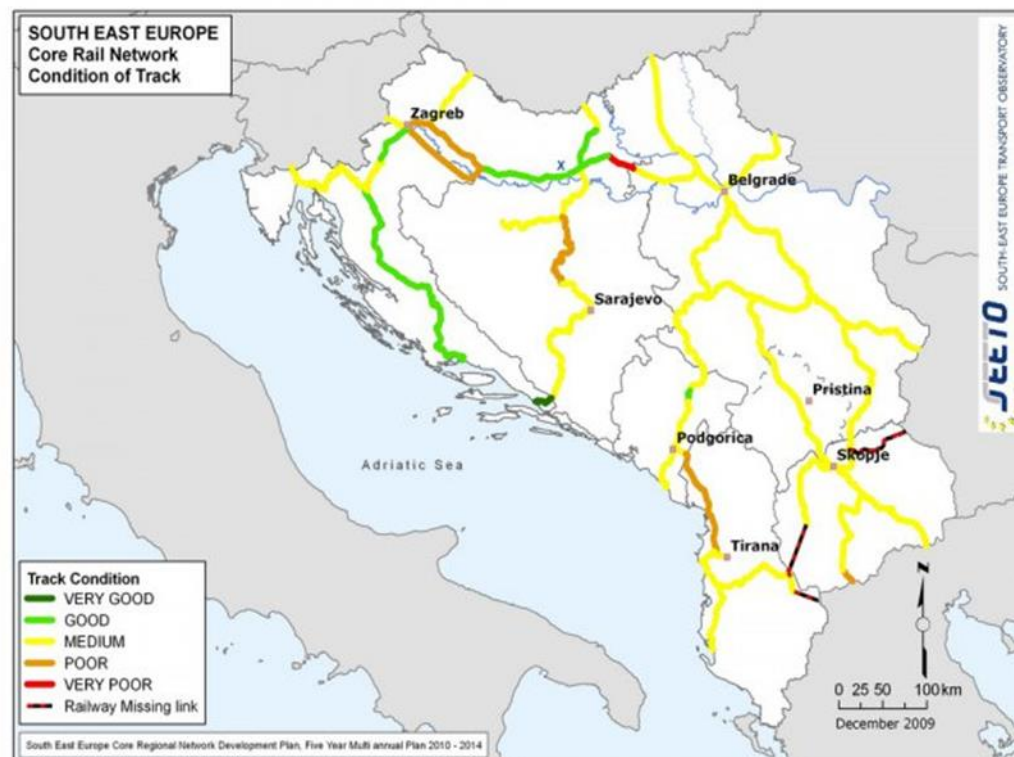
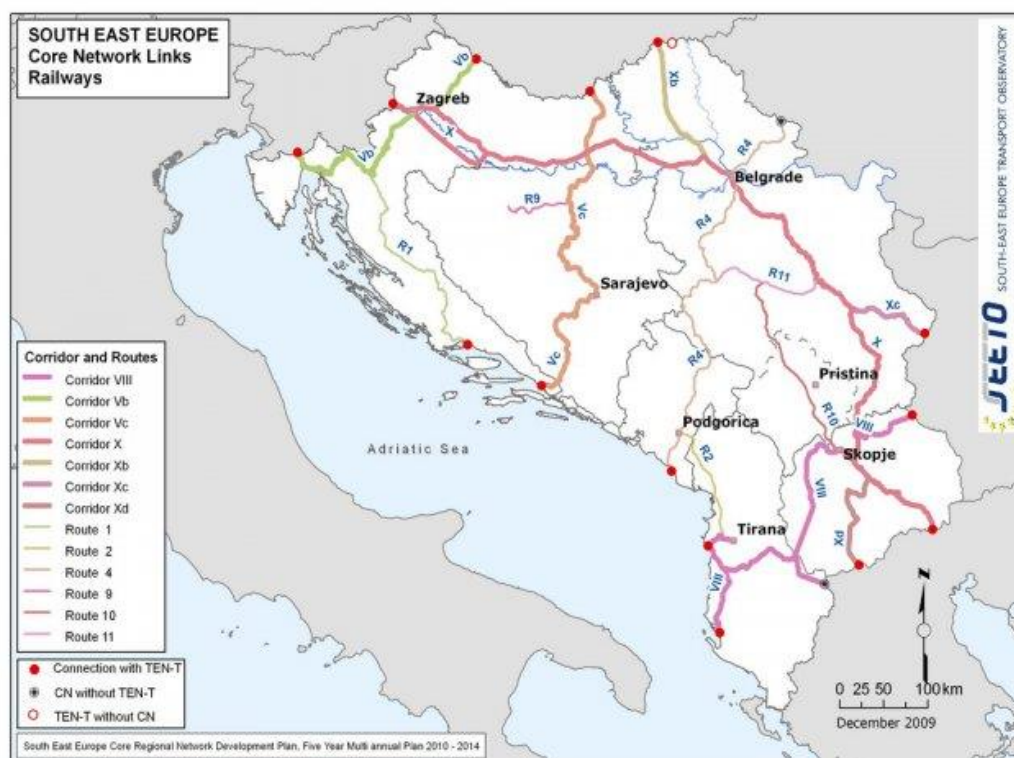












## 11. Mapas según etnicidad en los BO durante el siglo XX



1995



1920





Mapa del siglo 19 de los Balcanes



